

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

**PERSPECTIVES
ÉCONOMIQUES
RÉGIONALES**
NOTE D'ANALYSE

AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Comblant une brèche : le financement
concessionnel de l'action climatique
et l'Afrique subsaharienne

**AVRIL
2023**



©2023 International Monetary Fund

Closing the Gap: Concessional Climate Finance and Sub-Saharan Africa (French)

April 2023 Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa Analytical Note

Anna Belianska, Pritha Mitra, Saanya Jain, and Andrew Tiffin (AFR).¹

Édition française

Département services intégrés et équipements du FMI
Division services linguistiques, section française

AVERTISSEMENT : Les notes d'analyse du FMI visent à permettre une diffusion rapide d'analyses succinctes du FMI sur des questions économiques essentielles auprès de ses pays membres et des décideurs en général. Les avis qui y sont exprimés sont ceux de leurs auteurs, et ne correspondent pas nécessairement à ceux du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

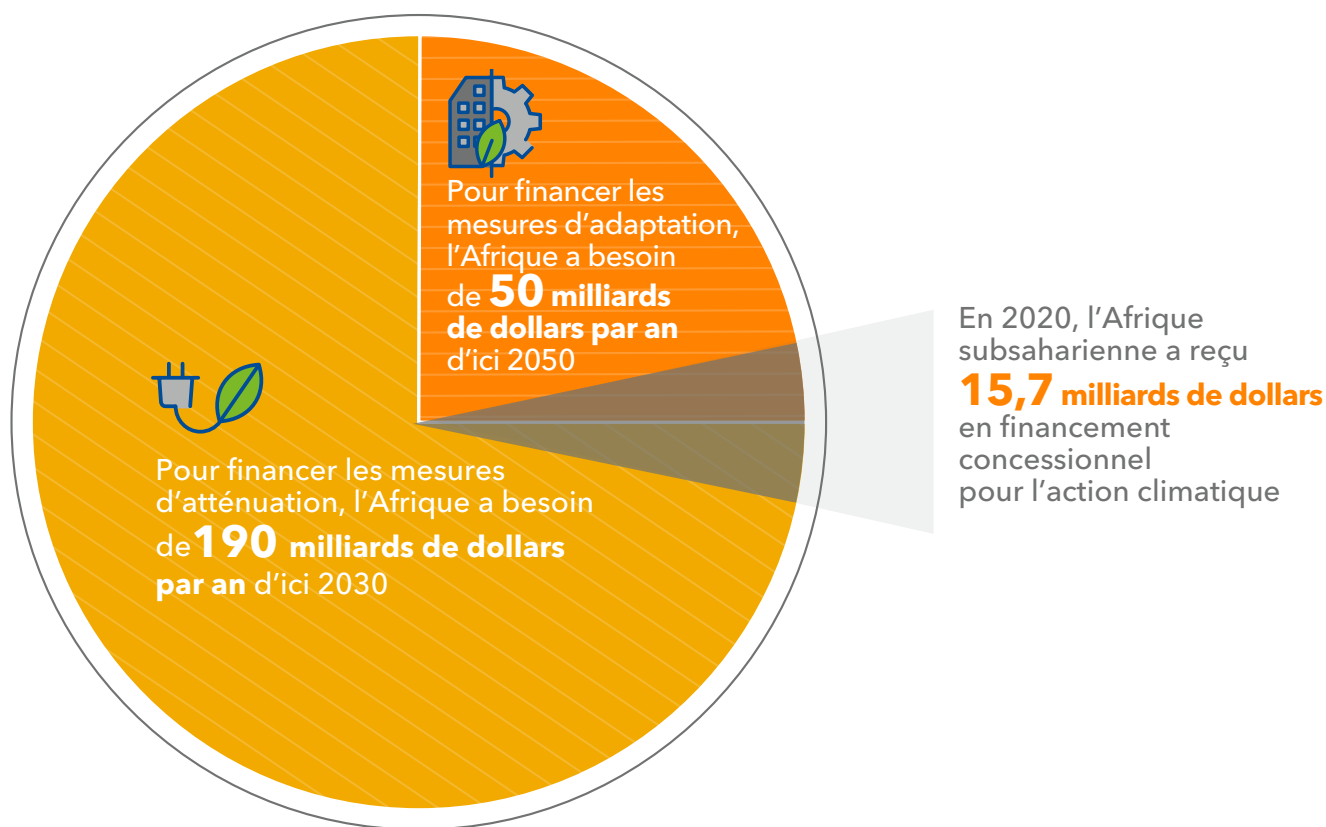
RÉFÉRENCE RECOMMANDÉE : Fonds monétaire international (FMI). « Comblers une brèche : le financement concessionnel de l'action climatique et l'Afrique subsaharienne. » *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne – La Grande pénurie de financement*, Washington, avril.

JEL Classification Numbers:	O190, F350, F330, Q540
Keywords:	Climate change, green transition, foreign aid, multilateral development banks, concessional finance.

¹ **REMERCIEMENTS** : Les notes d'analyse de l'édition d'avril 2023 des *Perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne* (PER) ont été rédigées par les services de la division études régionales du département Afrique du FMI, sous la direction de Wenjie Chen, Luc Eyraud et Catherine Pattillo.

Comblen une brèche : le financement concessionnel de l'action climatique et l'Afrique subsaharienne

Bien que l'Afrique subsaharienne soit la région du monde qui contribue le moins aux émissions mondiales de gaz à effet de serre, elle est la plus vulnérable face aux chocs climatiques. La lutte contre le changement climatique sera coûteuse, et peu de pays d'Afrique subsaharienne disposent des ressources ou des marges de manœuvre budgétaires nécessaires pour relever ce défi sans l'aide de la communauté internationale. Les financements concessionnels devraient être plus amplement mobilisés pour renforcer la résilience de la région face au changement climatique et contribuer à accélérer la transition vers les énergies vertes. La présente note analyse plusieurs options disponibles et souligne le fait que les fonds multilatéraux pour le climat contiennent des ressources inexploitées ; elle met également en évidence la nécessité de trouver de nouvelles manières d'associer des financements publics, privés et concessionnels pour accroître l'investissement et combler l'écart entre les besoins et les moyens disponibles. Pour accroître le financement de l'action climatique, il conviendra également de prévoir des mesures pour remédier aux obstacles existants, notamment du côté des pays bénéficiaires, afin de garantir que les fonds engagés soient utilisés rapidement et efficacement.



Un problème mondial

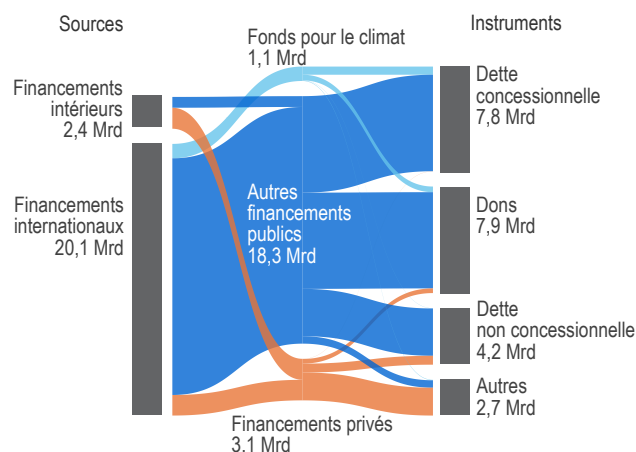
À l'échelle planétaire, le changement climatique menace inexorablement la vie et les moyens de subsistance de millions de personnes. Il s'agit d'un défi particulièrement urgent pour l'Afrique subsaharienne, dont la population est très vulnérable et où les chocs climatiques amplifient souvent les tensions sociales et les problèmes de sécurité alimentaire existants : sur les 10 pays les plus vulnérables à l'échelle mondiale, 8 sont en Afrique subsaharienne (Notre Dame Global Adaptation Initiative, 2023). En outre, la demande d'énergie devrait augmenter fortement dans la région au cours des prochaines décennies. Suivre les mêmes sentiers de développement à forte intensité en carbone que ceux empruntés par d'autres économies risque de porter atteinte à l'effort mondial entrepris pour endiguer le réchauffement climatique (FMI, 2021).

De toute évidence, pour être viable, toute solution mondiale au changement climatique devra prendre en compte les intérêts et les défis de l'Afrique subsaharienne. Elle devra également veiller à ce que la région obtienne les ressources dont elle a besoin, à la fois pour protéger ses populations et pour garantir une transition énergétique rapide. L'Afrique ne peut pas et ne doit pas assumer seule cette responsabilité.

À partir d'études menées récemment par le FMI sur le climat, la présente note traite des options possibles afin d'accroître le financement pour le climat en Afrique subsaharienne (Belianska *et al.*, 2022). Elle souligne en particulier l'importance des financements concessionnels, définis ici comme des financements aux taux inférieurs à ceux du marché, sous forme de dons, de prêts ou d'autres instruments, visant à œuvrer en faveur des objectifs de développement liés au climat.

Les arguments en faveur des financements concessionnels pour lutter contre le changement climatique sont relativement évidents. Pour des raisons d'équité tout d'abord : l'Afrique a peu contribué à l'accumulation de gaz à effet de serre, mais elle n'en est pas moins la région la plus vulnérable au réchauffement climatique. Pour des raisons d'efficacité également : l'action pour le climat est un exemple notoire de bien public mondial, où les financements concessionnels peuvent combler le vide entre les coûts supportés au niveau individuel dans la région et les bénéfices sociaux, notamment en matière d'atténuation, ressentis au niveau mondial. Enfin, en termes pratiques, les financements concessionnels continuent de dominer les flux de financement pour le climat vers la région (graphique 1) : il s'agit ainsi de la source de financement la plus prometteuse dans l'immédiat.

Graphique 1. Flux de financements pour le climat vers l'Afrique subsaharienne, 2020



Source : Climate policy initiative.

Les financements concessionnels devraient être augmentés pour renforcer la résilience de la région

La lutte contre le changement climatique, par des mesures à la fois d'adaptation et d'atténuation, sera coûteuse : les estimations des coûts varient, mais sont en général considérables. Pour le seul continent africain, les coûts d'adaptation pourraient atteindre 50 milliards de dollars par an d'ici à 2050, soit l'équivalent de 1,6 % du PIB actuel, même dans un scénario de réchauffement de 2 °C (Centre mondial pour l'adaptation, 2021). Les coûts d'atténuation, pour financer une transition vers les énergies propres en Afrique, ont quant à eux été estimés à environ 190 milliards de dollars par an jusqu'en 2030 (Agence internationale de l'énergie, 2022).

Dans les circonstances actuelles, peu de pays d'Afrique subsaharienne, voire aucun, disposent des ressources nécessaires pour faire face à ces besoins. **Les ressources publiques locales sont limitées** compte tenu des difficultés pratiques pour accroître les recettes intérieures, des niveaux d'endettement élevés, du resserrement des conditions financières mondiales et de la hausse des coûts d'emprunt. En outre, ces contraintes ne sont pas réparties uniformément entre les pays. En Afrique subsaharienne, les pays les plus exposés aux risques, en raison de leur vulnérabilité aux chocs climatiques ou de leur capacité d'adaptation insuffisante, ont aussi tendance à être ceux disposant de faibles marges de manœuvre budgétaire (graphique 2). En conséquence, notamment pour les pouvoirs publics, **les possibilités de lutter contre le changement climatique en s'endettant davantage paraissent limitées**, particulièrement aux taux du marché. La région aura besoin d'appuis financiers concessionnels.

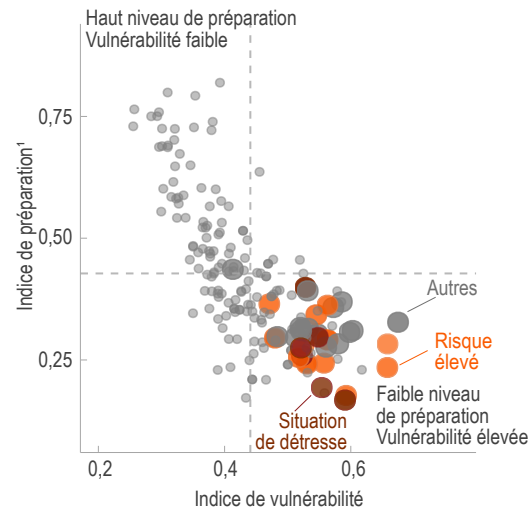
Actuellement, les financements concessionnels pour l'action climatique en Afrique subsaharienne sont octroyés sous forme de dons ou de prêts concessionnels, essentiellement par **les principaux donateurs bilatéraux, les banques multilatérales de développement (BMD) et les fonds multilatéraux pour le climat**. En 2020, les financements concessionnels pour l'action climatique reçus par la région ont atteint au total 15,7 milliards de dollars, un montant bien inférieur aux besoins, mais qui représente environ 70 % du total des financements pour le climat de la région (graphique 1) et qui a presque quadruplé en 10 ans.

Ces ressources sont les bienvenues. Cependant, si les financements concessionnels pour le climat augmentent, ils s'inscrivent dans un phénomène de baisse générale de l'aide publique au développement (APD). Le financement de l'action climatique représente ainsi une proportion croissante d'une enveloppe qui ne cesse de diminuer, et risque donc d'évincer le financement en faveur d'autres objectifs de développement importants. Au cours des dernières décennies, le total des flux d'APD vers l'Afrique subsaharienne a ainsi chuté de plus de 6 % du PIB des pays bénéficiaires au début des années 90 à environ 2,5 % actuellement. À court terme, malgré l'abondance temporaire d'APD au cours de la pandémie de COVID-19, le resserrement des conditions financières mondiales laisse présager d'une nouvelle diminution des flux financiers d'aide publique. En effet, un certain nombre de grands donateurs ont déjà annoncé des réductions significatives de leurs budgets d'aide internationale. Les pays bénéficiaires risquent alors de se retrouver dans une situation impossible, où les mesures visant à répondre aux besoins climatiques à long terme de la planète sont prises au détriment des besoins de développement immédiats de leurs populations. **Les financements concessionnels de l'action climatique devraient être complémentaires et venir s'ajouter aux flux d'aide actuels, au lieu de les remplacer.**

Il importe de faire remarquer que les financements concessionnels à eux seuls ne permettront probablement pas de répondre aux besoins de la région en matière de transition et d'adaptation, qui requièrent des montants colossaux. Les financements concessionnels peuvent toutefois jouer un rôle primordial **en élargissant l'accès aux capitaux du secteur privé** : ils peuvent, par exemple, accélérer la réalisation de projets hautement prioritaires à même de contribuer à débloquer des investissements privés, ou permettre l'adoption de dispositifs de partage des risques répondant aux préoccupations d'investisseurs prudents.

Graphique 2. Monde : indicateurs de vulnérabilité climatique, 2020

(Indice, de 0 à 1, les grands cercles correspondent aux pays d'Afrique subsaharienne ; les cercles de couleur correspondent aux notes de risque d'endettement établies par le FMI pour les pays admissibles au fonds fiduciaire RPC)



Sources : Indice ND-GAIN ; FMI, calculs des services du FMI.

Note : Fonds fiduciaire RPC = fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

¹L'indice de préparation comporte uniquement des mesures de la préparation sur le plan social et celui de la gouvernance.

Dans ce contexte, l'Afrique subsaharienne doit de toute urgence trouver de nouvelles manières de conjuguer des financements publics, privés et concessionnels pour augmenter l'investissement et combler l'écart entre les moyens disponibles et les besoins réels. Il s'agit d'un enjeu souvent complexe, qui nécessite **un surcroît de coopération et d'innovation** au sein de la communauté internationale au sens large, qui englobe les donateurs, les investisseurs privés, les institutions financières de développement, les BMD et les institutions financières internationales.

Les BMD, en particulier, seront sans doute appelées à jouer un rôle essentiel pour encourager le financement de l'action climatique en Afrique subsaharienne, dans la mesure où elles représentent d'ores et déjà une source essentielle de financements concessionnels à long terme. Pour ce qui concerne **le climat et d'autres biens publics mondiaux, le rôle de ces institutions évolue rapidement. Les financements climatiques que les BMD ont engagés dans la région ont plus que triplé** depuis les années 2010 ; pour contribuer à lever les barrières aux investissements, elles peuvent s'appuyer sur leur précieuse expérience dans la mise en place de montages financiers associant garanties, assurances ou dispositifs d'atténuation des risques, parmi d'autres instruments employés sur les marchés financiers.

En outre, les BMD peuvent également jouer un rôle déterminant **en s'appuyant sur leur expérience en matière de financement de l'action climatique**, en rehaussant la qualité de l'information et des données relatives aux projets climatiques à l'intention du secteur privé, en développant les capacités locales et en améliorant l'identification et le suivi des projets.

Disponibilité des capitaux : les fonds pour le climat sont une source de financement inexploitée

Les fonds multilatéraux pour le climat existent depuis les années 90, mais ils ont pris de l'importance en 2009, lorsque les pays avancés se sont engagés à fournir chaque année 100 milliards de dollars de financement pour le climat à l'horizon de 2020. Considérés par les donateurs comme **un mécanisme efficace et spécialement conçu pour acheminer l'aide pour le climat**, ces fonds sont abondés par les donateurs bilatéraux ou les institutions financières multilatérales, puis allouent ces ressources à des bénéficiaires, qui peuvent être des gouvernements, des banques nationales de développement, des organisations non gouvernementales ou le secteur privé (notamment des banques commerciales). Dans un certain nombre de cas, ces fonds pour le climat fournissent des ressources concessionnelles sous forme de dons. Dans d'autres cas, la concessionnalité est assurée au moyen de taux d'intérêt subventionnés, d'échéances de prêts plus longues ou d'autres améliorations qui diminuent le coût des investissements pour le climat.

Ces fonds pour le climat ne représentent qu'une partie de la panoplie de financements disponibles pour l'Afrique subsaharienne, mais ils n'en sont pas moins **une source de financement largement inexploitée, alors que les dépenses et les besoins d'investissements revêtent un caractère de plus en plus urgent**.

À ce jour, les fonds pour le climat ont encaissé beaucoup plus qu'ils n'ont déboursé. Depuis leur création, ils ont reçu 35 milliards de dollars de dépôts (43 milliards de dollars ont été annoncés), dont seuls 28 milliards de dollars ont été réservés pour des projets validés et moins de 11 milliards de dollars ont été effectivement décaissés. En outre, l'Afrique subsaharienne est sous-représentée dans ces décaissements, avec 7 milliards de dollars réservés et moins de 3 milliards de dollars décaissés (Climate Funds Update, 2022). Il reste donc une forte accumulation de dépôts inutilisés, qui ne peuvent être ni réaffectés ni retirés, et qui **attendent simplement d'être assignés à des projets pertinents**.

La diversité des fonds pour le climat reste un obstacle de taille. Le fonctionnement de ces fonds varie considérablement. Certains d'entre eux accordent directement le financement de projets à des gouvernements ou à des collectivités locales bénéficiaires. Cependant, environ 90 % des décaissements de ces fonds pour le climat en Afrique subsaharienne sont fournis indirectement, par l'intermédiaire des partenaires régionaux ou internationaux chargés de la mise en œuvre. Il peut s'avérer onéreux pour un pays seul de satisfaire aux exigences du financement direct,

et les conditions varient d'un fonds à l'autre. En outre, les critères de sélection et d'évaluation des projets diffèrent également, ce qui peut empêcher un pays d'être en relation directe avec plusieurs fonds pour le climat en même temps. Le Fonds vert pour le climat, par exemple, est le plus grand fonds climatique au monde, mais il se caractérise par des taux d'accréditation relativement faibles et des décaissements tardifs, qui s'expliquent par des procédures longues et souvent complexes (Fouad *et al.*, 2021).

Remédier aux obstacles pour tirer pleinement parti des nouvelles sources de financement

L'Afrique subsaharienne a un besoin urgent de financements pour le climat, en particulier de financements concessionnels. La communauté internationale peut certainement s'impliquer davantage. Mais les efforts visant à accroître les financements pour le climat dans la région devraient prévoir **des mesures pour garantir que les fonds engagés soient utilisés rapidement et efficacement**.

Les autorités nationales peuvent jouer un rôle primordial pour remédier aux principaux freins à l'identification et au financement de projets appropriés. À court terme, cela pourra les aider à accéder directement aux dépôts restés inutilisés dans les fonds climatiques. À plus long terme, elles doivent absolument disposer d'une réserve de projets pour le climat crédibles et attrayants, et donc susceptibles de débloquer des investissements privés (pour des exemples, voir Belianska *et al.*, 2022). Les autorités devraient améliorer leurs cadres juridiques et de gouvernance, favoriser le développement d'institutions financières locales capables d'identifier les projets verts et travailler avec des partenaires pour accréditer des organismes de mise en œuvre répondant aux diverses exigences des fonds pour le climat.

Les fonds pour le climat devraient poursuivre la rationalisation de leurs procédures et critères d'accréditation, compte tenu des coûts de conformité élevés pour les pays d'Afrique subsaharienne, en particulier pour les petits États fragiles. L'accent devrait être mis sur les domaines où une forte capacité locale peut se traduire par des garanties financières renforcées, afin d'acheminer les fonds plus rapidement et plus efficacement vers les pays qui en ont le plus besoin.

Les partenaires pour le développement (organismes bilatéraux et organisations internationales, telles que le FMI) ont un rôle essentiel à jouer pour aider les pays à développer et à renforcer leurs capacités, ce qui leur faciliterait l'accès à toutes les sources de financement concessionnel pour le climat. Les domaines prioritaires sont notamment la gouvernance et la gestion des finances publiques, l'élaboration de stratégies appropriées en matière de données et d'action climatique et, plus largement, les mesures visant à renforcer la stabilité macroéconomique.

Dans ce contexte, la **facilité pour la résilience et la durabilité** du FMI est un nouvel instrument de financement qui aidera l'Afrique subsaharienne à relever les défis structurels de long terme, tels que le changement climatique, et catalysera les financements de l'action climatique (FMI, 2022a). Cette facilité fournit un financement abordable à long terme en faveur des mesures d'adaptation, d'atténuation et de transition, tout en offrant un cadre de transparence, de crédibilité et de stabilité indispensable pour encourager les investissements dans des infrastructures résilientes face au changement climatique et des projets d'énergies renouvelables. Le Rwanda est le premier pays de la région à avoir reçu des fonds de la facilité pour la résilience et la durabilité. Ceux-ci vont lui permettre de renforcer le suivi des dépenses dans le domaine du climat, d'intégrer les risques climatiques dans la planification budgétaire, d'inclure les questions liées au climat dans la gestion des investissements publics, de renforcer la gestion des risques climatiques par les institutions financières et d'améliorer la gestion et la réduction des risques de catastrophe (FMI, 2022b).

Bibliographie

- Adaptation Fund (AF). 2017. *Direct Access to Climate Finance Builds Capacity and Credibility of National Institutions*. Washington, DC. <https://www.adaptation-fund.org/direct-access-climate-finance-builds-capacity-credibility-national-institutions/#:~:text=Direct%20Access%20gives%20developing%20countries.>
- Belianska, Anna, Nadja Bohme, Kaihao Cai, Yoro Diallo, Saanya Jain, Giovanni Melina, Pritha Mitra, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Solo Zerbo. 2022. "Climate Change and Select Financial Instruments: An Overview of Opportunities and Challenges for Sub-Saharan Africa." *IMF Staff Climate Note 22/09*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Climate Funds Update (CFU). 2022. <https://climatefundsupdate.org/>.
- Eyraud, Luc, Hilary Devine, Adrian Peralta Alva, Hoda Selim, Preya Sharma, and Ludger Wocken. 2021. "Private Finance for Development Wishful Thinking or Thinking Out of the Box?" *IMF Departmental Paper 21/11*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Fouad, Manal, Natalija Novta, Gemma Preston, Todd Schneider, and Sureni Weerathunga. 2021. "Unlocking Access to Climate Finance for Pacific Island Countries." *IMF Departmental Paper 21/20*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Global Center on Adaptation (GCA). 2021. *State and Trends in Adaptation Report 2021. How Adaptation Can Make Africa Safer, Greener and More Prosperous in a Warming World*. https://gca.org/wp-content/uploads/2022/08/GCA_STA_2021_Complete_website.pdf
- International Energy Agency (IEA). 2022. "Africa Energy Outlook 2022." *World Energy Outlook Report*. International Energy Agency, Paris.
- International Monetary Fund (IMF). 2021. "[One Planet, Two Worlds, Three Stories](#)." *Regional Economic Outlook for Sub-Saharan Africa*, Washington, DC, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2022a. "IMF Managing Director Kristalina Georgieva Announces Operationalization of the Resilience and Sustainability Trust (RST) to Help Vulnerable Countries Meet Long-Term Challenges." [Press Release PR/22/348](#), Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2022b. "IMF Executive Board Approves \$319 Million Arrangement for Rwanda Under the Resilience and Sustainability Facility, Plus a New Policy Coordination Instrument." [Press Release PR/22/426](#), Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). n.d. "Resilience and Sustainability Facility (RSF)." Washington, DC. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2022/resilience-and-sustainability-facility-rsf>
- Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-GAIN). 2023. "Country Index of Climate Vulnerability and Readiness." <https://gain.nd.edu/>.
- Prasad, Ananthkrishnan, Elena Loukoianova, Alan Xiaochen Feng, and William Oman. 2022. "Mobilizing Private Climate Financing in Emerging Market and Developing Economies." [IMF Staff Climate Note 2022/007](#), International Monetary Fund, Washington, DC.