

## Fiche n° 7

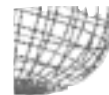
# Mécanisme de développement propre et Fonds pour l'Environnement Mondial : des champs d'intervention complémentaires

### Définir un principe d'articulation

Le FEM, dès l'origine, a été conçu comme un instrument agissant à la périphérie du marché<sup>1</sup>, qu'il s'agisse d'aider une technologie novatrice à atteindre sa pleine maturité ou de s'attaquer aux barrières socio-économiques et institutionnelles s'opposant à la diffusion "naturelle" d'une technique ou d'une approche économe en émissions. Quant au mécanisme de développement propre (MDP), il s'inscrit dans une logique de marché et semble devoir s'orienter plus naturellement vers des interventions essentiellement guidées par la recherche d'un bon rapport coût-efficacité. On peut donc concevoir le FEM comme un instrument destiné à intervenir là où le MDP se révélerait inadapté. En effet, la mise en place progressive du MDP va modifier le contexte d'action du FEM en élargissant la sphère d'action relevant du marché. La marchandisation du crédit d'émission, en valorisant monétairement un bénéfice global auparavant externe, va amener les acteurs privés à étendre ou à modifier leurs activités dans le sens d'une meilleure prévention du risque climat. Le marché, repoussant à son profit la "frontière" qui le sépare du FEM, devrait ainsi prendre en charge une partie des interventions auparavant dévolues à ce dernier. La montée en puissance progressive du MDP devrait ainsi se traduire par une redéfinition dynamique du champ d'intervention du FEM, qui sera appelé, dans un contexte mouvant, à se repositionner par rapport et en complément à cet instrument. C'est au regard de ce principe général d'articulation qu'il faut envisager les champs d'action respectifs du mécanisme de développement propre et du FEM.

Ainsi, c'est au FEM qu'il appartient de redéfinir ses champs d'intervention pour s'adapter à la mise en place du MDP à partir de 2000 ; ce redéploiement du FEM doit accompagner, favoriser et compléter le déploiement progressif du MDP ; loin de défendre son "pré carré", le FEM doit adopter une stratégie de repositionnement dynamique et abandonner au "marché carbone" un certain nombre d'interventions.

**Le déploiement progressif du MDP va modifier le contexte d'action du FEM en élargissant la sphère d'action relevant du marché**



## Une complémentarité dynamique

La définition du domaine d'intervention du FEM ne se conçoit qu'en complément de l'espace qui pourra être occupé efficacement par le MDP. C'est donc cet espace "naturel" qu'il convient d'identifier en premier lieu, en gardant à l'esprit son caractère inévitablement dynamique.

(i) Le premier élément de délimitation - et le plus dynamique - est le prix de la tonne équivalent-carbone établi sur le marché global de droits d'émission. Plus ce prix est élevé, plus la sphère du mécanisme de développement propre est susceptible de s'étendre. La logique économique de cette extension est tout à fait comparable à celle de la mise en exploitation des réserves pétrolières : une augmentation du prix de marché du baril vient justifier économiquement l'exploitation de nouvelles réserves. De la même façon, une hausse du prix de la tonne équivalent-carbone conduira les investisseurs privés à s'intéresser à des "gisements" de réduction jusqu'alors inexploités.

Le rôle du FEM, dans cette perspective, n'est pas de défendre obstinément son "pré carré", mais bien de défricher le terrain pour ensuite laisser la place au MDP. Il n'y a pas lieu en effet d'utiliser les ressources du FEM pour subventionner des projets de prévention du risque climatique si ces projets peuvent trouver leur financement dans le cadre du MDP. A partir du moment où la valeur monétaire des crédits obtenus est suffisante pour déclencher l'entrée en jeu du secteur privé, le FEM a rempli son rôle de précurseur. Dans le domaine de l'énergie, par exemple, on peut raisonnablement penser qu'un certain nombre d'interventions sont dès à présent susceptibles d'être prises en charge par le marché "carbone", en particulier dans le secteur industriel<sup>2</sup>. Bien entendu, le positionnement respectif du FEM et du MDP sera de ce point de vue fonction du prix de la tonne équivalent-carbone, mais également de paramètres locaux ou sectoriels.

L'évolution de ce prix de marché et de ces paramètres détermine au cas par cas le seuil d'intervention du FEM, qui correspondra toujours à la limite de rentabilité du marché "carbone" : lorsqu'un projet de réduction ne peut être financé par ce marché parce que sa rentabilité spécifique est insuffisante, la question de l'intervention du FEM se pose. C'est le cas par exemple des projets dont le coût unitaire, encore trop élevé pour être financé par le marché carbone, peut être abaissé à l'issue d'un processus d'apprentissage soutenu par le FEM : l'action de ce dernier peut alors permettre à des technologies encore marginales d'entrer dans le champ du MDP, d'où elles "migrent" ensuite vers le *business as usual*... C'est aussi le cas pour tous les projets qui relèvent d'une priorité stratégique (investissements à caractère non-réversible, en particulier en matière d'infrastructures et de transports) et ne peuvent attendre une hypothétique hausse du prix de la tonne équivalent carbone pour être mis en oeuvre.

(ii) Un deuxième élément de délimitation est la possibilité technique d'une évaluation fiable de l'impact des projets mis en oeuvre. Le ressort du MDP est en effet l'attribution à l'investisseur de crédits d'émission correspondant aux réductions obtenues grâce à son investissement. Le paragraphe 5 de l'article 12 du Protocole de Kyoto stipule que ces réductions d'émissions, pour être certifiées, doivent correspondre à des *"avantages réels, mesurables et durables liés à l'atténuation des changements climatiques"* et s'ajouter à *"celles qui auraient lieu en l'absence de l'activité certifiée"*. Or l'expérience acquise en la matière, que ce soit dans le cadre du FEM, du FFEM ou de la phase-pilote de MOC, montre qu'il est parfois très difficile d'évaluer avec précision l'impact en termes d'émissions des projets mis en oeuvre<sup>3</sup>.

**Loin de défendre son pré carré, le FEM doit adopter une stratégie de repositionnement dynamique**

**Plus le prix de la tonne de carbone est élevé, plus la sphère du MDP est susceptible de s'étendre**



Le problème de l'évaluation peut donc être un obstacle technique à l'inclusion de certaines catégories d'intervention dans le champ opératoire du MDP. Si un certain degré d'incertitude est inhérent à cet exercice d'évaluation, le risque d'erreur est en effet plus prononcé pour certains types de projets. C'est le cas par exemple des programmes de maîtrise des consommations énergétiques au niveau de la demande finale, comme l'a expérimenté le FEM. Cet obstacle technique doit faire l'objet d'un travail méthodologique préparant et justifiant des décisions politiques. Le rôle précurseur du FEM trouve là un deuxième terrain d'affirmation, à travers la définition de procédures et de méthodes d'évaluation fiables et adaptées aux différentes catégories d'interventions envisageables. Il appartiendra ensuite à la COP agissant en tant que MOP de déterminer le niveau d'incertitude acceptable et de définir sur cette base une liste d'interventions autorisées dans le cadre du MDP. Ce dernier n'est donc pas confiné à un créneau limité de projets "évaluables" : la définition de méthodes d'évaluation novatrices - normes technologiques par exemple - se traduira par une évolution dynamique du champ d'intervention accessible au MDP. Le FEM peut utilement contribuer à cette évolution, en favorisant et en finançant sur le plan macroéconomique et sectoriel la définition et la mise en place de telles normes...

(iii) Les projets potentiellement "sans-regrets" posent un problème spécifique de délimitation, qui renvoie à une opposition fondamentale entre le FEM et le MDP : alors que le FEM a pour mission de catalyser une dynamique d'apprentissage, l'intérêt des investisseurs "MDP" est de ne pas précipiter un processus qui les privera *in fine* d'opportunités de réduction souvent peu coûteuses. Ce paradoxe est surtout vrai pour tous les projets qui se situent à la limite du *business as usual* : tant qu'ils sont considérés comme additionnels, ils permettent à leurs promoteurs de bénéficier de crédits d'émission ; dès qu'ils sont adoptés par le marché, ils ne sont plus considérés comme additionnels et ne donnent donc plus droit à des crédits d'émission. Cet effet de seuil, s'il n'est pas contrôlé, peut être un facteur d'inertie. Le rôle du FEM est ici essentiel : c'est en effet à lui qu'il revient d'intervenir lorsque la non-adoption d'une technologie ou d'une approche par le marché est essentiellement liée à un problème d'apprentissage.

(iv) De façon plus générale, on a un clivage entre certains projets, plus circonscrits géographiquement, et ayant pour objectif premier une réduction d'émissions directe et d'autres projets, à vocation plus large, ayant pour but de catalyser un processus d'apprentissage technologique, socio-économique et institutionnel. Alors que les premiers pourront dans de nombreux cas être mis en oeuvre dans le cadre du MDP, les projets plus larges, qui sont parfois de vrais programmes sectoriels, et dont l'impact indirect en termes d'émissions est réel, paraissent plutôt devoir relever du FEM. Le développement du MDP, en tout état de cause, ne peut être dissocié d'une action plus large, faisant intervenir le FEM aux côtés des autres institutions de développement et visant à orienter et à structurer le contexte même dans lequel s'inscriront d'éventuels projets MDP. Ce problème, déjà identifié dans le cadre du FEM, renvoie à la définition politiquement sensible d'une "référence" en matière de développement durable, et, au-delà, à la notion très ambiguë de conditionnalité environnementale<sup>4</sup>. Le rôle du FEM, dans cette perspective, pourrait être d'aider les pays en développement à formuler une stratégie nationale "MDP" au sein de laquelle s'inscriraient les projets financés dans le cadre du MDP. Cette approche permettrait d'associer constructivement les pays en développement à la mise en place du MDP, en leur donnant la possibilité de formuler avec l'aide du FEM un ensemble cohérent de priorités d'investissement.

**Le FEM a pour but de catalyser une dynamique d'apprentissage, alors que l'intérêt des investisseurs MDP est de ne pas précipiter un processus qui les privera *in fine* d'opportunités de réduction souvent peu coûteuses...**

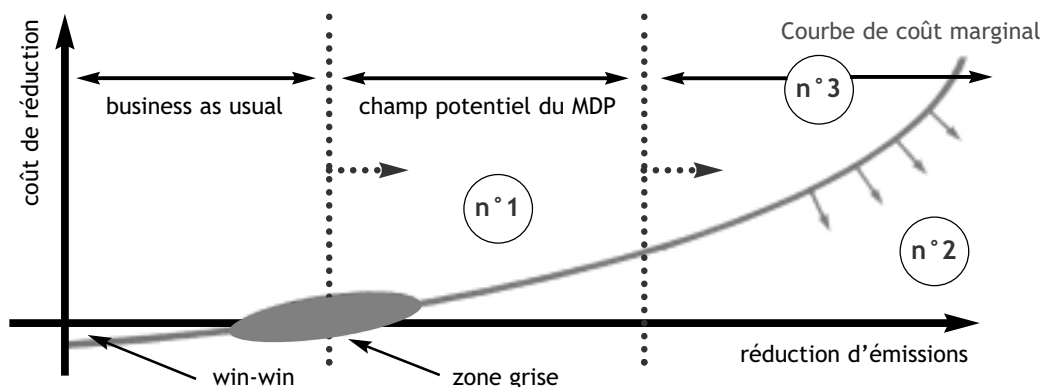
**Le développement du MDP ne peut être dissocié d'une action plus large, faisant intervenir le FEM aux côtés des autres institutions d'aide au développement et visant à orienter et à structurer le contexte même dans lequel s'inscriront les projets MDP**



## Conclusions

De façon très simplifiée, on peut ainsi définir plusieurs champs d'analyse :

- En premier lieu, on trouve la sphère du marché, du *business as usual*, qui inclut toutes les activités économiques habituelles et définit la "référence" par rapport à laquelle sera apprécié le caractère additionnel des projets financés par le FEM ou dans le cadre du MDP. L'additionalité commence à la périphérie de cette sphère : tous les projets qui y sont inclus sont sensés être mis en œuvre en vertu de leurs seuls mérites économiques ; quel que puisse être leur impact en termes d'émissions, ils sont considérés comme non-additionnels (on parle de projets "sans regrets", ou encore de projets *win-win* - le coût unitaire de réduction est négatif).



### Les trois missions du Fonds pour l'Environnement Mondial

Mission n°1 : apprentissage et levée des obstacles, dans le but de favoriser l'expansion du marché (problème de la zone "grise") et d'optimiser le développement du MDP (potentiel réel/théorique).

Mission n°2 : réduction des coûts de long terme, en finançant la maturation progressive d'options technologiques encore trop coûteuses, afin d'accélérer leur adoption par le marché "carbone".

Mission n°3 : financement des options à caractère stratégique, c'est-à-dire des mesures coûteuses mais qui structurent dès aujourd'hui l'évolution à long terme des émissions (ex : infrastructures).

- En théorie, cette sphère du marché peut être délimitée avec précision : elle prend fin lorsque le coût de réduction devient positif, c'est-à-dire lorsqu'une réduction d'émissions supplémentaire ne peut être obtenue qu'en contrepartie d'un financement spécifique, hors *business as usual*. Dans la pratique toutefois, la limite n'est pas si évidente à déterminer : certains projets présumés "sans regrets" ne seront pas mis en œuvre par le marché, parce qu'ils sont trop novateurs, ou trop risqués, etc. Le plus souvent, un financement incitatif sera donc nécessaire pour permettre leur adoption par le marché. On peut donc considérer que la sphère du marché est bornée par une zone de transition, que l'on appellera "zone grise" car elle recouvre tous les projets de statut indéterminé. En général, ces projets relèvent d'une logique d'apprentissage, donc du FEM.

- A partir de cette zone grise, de cette "frontière" du marché, s'ouvre un deuxième champ, que l'on peut appeler "marché carbone". Il englobe tous les projets additionnels dont le coût unitaire de réduction est suffisamment attractif pour qu'un financement au titre du MDP soit envisageable. Le FEM n'y intervient qu'en complément du MDP, en particulier lorsque la nature d'un projet se prête mal à un financement "MDP" (action structurante, impact difficile à évaluer avec certitude, risque trop élevé, etc). Le poids respectif du MDP et du FEM varie donc en fonction du secteur.

Au delà de cette zone partagée, le FEM est - en théorie - le seul à intervenir : le coût unitaire de réduction est trop élevé pour les investisseurs "MDP", qui, rappelons-le, cherchent en priorité à "produire" des crédits d'émission à un coût raisonnable. Le FEM, par contre, peut être amené à intervenir dans cette zone, soit parce qu'il est en mesure d'accélérer la maturation de technologies prometteuses en réduisant leur coût à long terme, soit parce qu'il juge indispensable de réorienter dès aujourd'hui certains investissements dont les effets à long terme seraient peu réversibles - infrastructures par exemple.

### Notes :

1 En subventionnant un surcoût défini par rapport à une option de référence exprimant un scénario "business as usual", le FEM s'inscrit explicitement à la périphérie du marché.

2 C'est le cas par exemple de certaines opérations de substitution énergétique ou d'économie d'énergie.

3 Voir "L'application Conjointe et la Prévention du Risque Climatique : approche théorique et premières réalisations", (Pierre Cornut et Philippe Menenteau, Décembre 1997, FFEM) et en particulier le chapitre 3.

4 Lire sur ce point mon mémoire de DEA, "Le Fonds pour l'Environnement Mondial et la prévention du réchauffement climatique", 1994, et en particulier le chapitre "2. Du projet au plan d'ajustement ?", pp. 125-135

Conception graphique : 6/4/2

Mise à jour :  
20 septembre 1999

### Rédaction :

**Pierre Cornut**, économiste, est l'auteur de plusieurs rapports sur le FEM, l'application conjointe Nord-Sud et le mécanisme de développement propre

