

Fiche n° 18

AC, MDP : le rôle moteur de la Banque Mondiale

Un engagement précoce en faveur de l'application conjointe

Dès le début des négociations climat, la Banque Mondiale s'est engagée en faveur du développement d'instruments de marché tels que l'application conjointe ou les permis d'émissions négociables. Dans le cadre du FEM, elle a développé plusieurs projets pilotes d'application conjointe, grâce à des financements accordés par la Norvège (voir encadré en page 2).

Malgré cet engagement fort, la notion d'application conjointe Nord-Sud n'a pas su faire l'unanimité dans le cadre des négociations, en raison de l'opposition durable des principaux pays en développement (PED). La phase pilote décidée par la première Conférence des Parties à la Convention en 1995 n'a pas vraiment permis de changer cet état de fait, tout en confirmant les difficultés techniques liées à la traduction opérationnelle du concept de mise en oeuvre conjointe¹. L'application conjointe Nord-Sud a donc cédé la place au mécanisme de développement propre (MDP), établi dans le cadre du Protocole de Kyoto². Mais ce nouvel instrument, qui reprend les grands lignes de l'application conjointe, n'est pour l'instant qu'une ébauche qui doit encore faire l'objet de négociations prolongées.

En plus de ce contexte diplomatique incertain, les difficultés rencontrées par les premiers promoteurs de projets pilotes de mise en oeuvre conjointe se sont traduites par des coûts de transaction élevés et ont mis en évidence les limites de l'approche uniquement bilatérale de cet instrument. Livrés à eux-mêmes, les premiers investisseurs ont en effet dû faire face à un niveau élevé de risque et à des coûts d'identification importants. Certains experts ont donc envisagé la mise en place de structures servant d'intermédiaires entre acheteurs et vendeurs (*clearing houses*) ou même de fonds communs d'investissement dédiés au financement de projets d'application conjointe³. Le 25 juin 1997, le Président de la Banque Mondiale, James D. Wolfensohn, annonçait ainsi à l'Assemblée Générale des Nations Unies que la Banque envisageait le lancement d'un *Carbon Investment Fund* destiné au financement de projets d'application conjointe...

La Banque Mondiale se lance dans le *carbon business*

La Banque Mondiale se proposait d'étendre son rôle en matière d'application conjointe en mettant en place une sorte de fonds commun de placement, le *Carbon Investment Fund* (CIF) abondé par des fonds publics et privés mais géré par la Banque, qui financerait et mettrait en oeuvre des projets de réductions d'émissions dont les résultats seraient crédités au profit des bailleurs de fonds. Au-delà de cet objectif concret, la vocation stratégique du CIF était d'impulser le développement de l'application conjointe Nord-Sud et, à plus long terme, de favoriser l'émergence d'un marché global du carbone⁴.

Selon la Banque Mondiale, la création d'un fonds spécifique devait permettre de diversifier les risques en développant une stratégie de portefeuille équilibrée et cohérente, tout en limitant fortement les coûts de transaction assortis à la mise en oeuvre des projets conjoints.

Dès le début des négociations climat, la Banque Mondiale a pris position pour le développement d'instruments de marché tels que l'AC ou les PEN

En 1997, la Banque Mondiale annonce la création d'un *Carbon Investment Fund* qui doit lui permettre de catalyser la mise en place de l'AC et du marché carbone



La Banque Mondiale mettait en avant son expérience en matière de financement de projets de réductions d'émissions de GES - expérience acquise au travers du FEM - ainsi que sa bonne connaissance des pays d'accueil potentiels. Cette expérience et cette connaissance, tant sur le plan micro que macro-économique, doivent en particulier permettre à la Banque d'apprécier à son juste niveau la référence qui devra être retenue pour chaque projet financé. Par ailleurs, la Banque s'affirmait en mesure de proposer très rapidement des projets intéressants, en puisant dans son stock de propositions en cours d'examen : selon les représentants de la banque, le CIF pouvait s'appuyer sur un total de 6 milliards de dollars de projets déjà "dans le tuyau"⁵.

Un fonds carbone devrait offrir des avantages tant pour les "acheteurs" de crédits que pour les "vendeurs". Pour les premiers, c'est l'opportunité d'investissements "carbone" attractifs et sans risques (la Banque garantissant contractuellement l'obtention de crédits d'émissions certifiés). Pour les vendeurs, l'intérêt du CIF résiderait dans l'obtention d'une partie du surplus financier⁶ (= différence entre le coût incrémental et le prix de vente du crédit) et dans les transferts de technologies⁷ financés dans le cadre des projets conjoints.

A l'origine, le CIF devait commencer ses activités dès janvier 1998, avec un budget de 100 millions de dollars pour la première année, dont 80% seraient amenés par des gouvernements (la part de financement public irait ensuite en décroissant, pour revenir à 20% en vitesse de croisière). Les difficultés soulevées dans le cadre des négociations climat ont toutefois conduit la Banque Mondiale à différer la mise en oeuvre de son projet, tout en multipliant les contacts avec les bailleurs de fonds et les pays hôtes potentiels.

La 3^{ème} Conférence des Parties (1997) et le Protocole de Kyoto ont toutefois permis d'envisager avec plus de confiance l'existence de plusieurs *flexmex*, dont l'application conjointe (désormais cantonnée aux pays de l'Annexe B) et le mécanisme de développement propre qui succède à l'application conjointe Nord-Sud⁸. Le projet de la Banque est alors relancé, sous le nom de *Prototype Carbon Fund* (d'autres fonds similaires pourraient en effet être créés ultérieurement). Mais il faudra attendre le 20 juillet 1999 pour voir le Conseil d'Administration de la Banque Mondiale approuver définitivement la création du *Prototype Carbon Fund*...

Le *Prototype Carbon Fund*, vitrine de l'AC et du MDP

Ce premier "fonds carbone" devrait être doté d'un budget de 150 millions de dollars. Un certain nombre de bailleurs de fonds, approchés par la Banque Mondiale, ont déjà manifesté leur intention d'y contribuer, dont cinq gouvernements (Finlande, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse) et 18 multinationales (dont British Petroleum, Chevron, Statoil, Ontario Hydro, Tokyo Electric Power, Mitsubishi...). Le "ticket" d'entrée est fixé à 5 millions de dollars pour les sociétés et 10 millions pour les gouvernements. La Banque Mondiale, qui administrera le *Prototype Carbon Fund*, espère avoir bouclé son tour de table d'ici la fin janvier 2000.

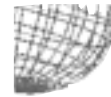
Le fonds devra permettre de financer une quinzaine d'opérations adossées sur des projets classiques du groupe de la Banque Mondiale : "*carbon reductions ... would be generated from incremental adjustments to baseline Bank lending operations supporting specific investment projects*"⁹. Ces projets seraient mis en oeuvre dans les pays en transition (application conjointe au sens de l'article 6 du Protocole) mais aussi dans le cadre du MDP, c'est-à-dire dans les PED volontaires. Aucun pays hôte ne saurait recevoir plus de 20% des financements accordés par le fonds, afin de préserver l'équilibre géographique du portefeuille. De même, une répartition thématique équilibrée sera recherchée : un accent particulier sera mis sur les renouvelables, mais aucune option ne devra concentrer plus de 25% des financements. Le portefeuille incluerait des projets relatifs aux usages des sols, mais ce thème ne devra pas dépasser 10% des fonds octroyés. Ainsi constitué, le portefeuille du *Prototype Carbon Fund* ferait de ce dernier une vitrine exemplaire de l'AC et du MDP¹⁰...

Un partenariat étroit avec la Norvège dans le cadre de la phase pilote

Dès 1992, la Norvège avait apporté son support au principe de l'application conjointe. Avant même le début de la phase pilote de mise en oeuvre conjointe, elle s'associe avec la Banque Mondiale pour tester la notion d'application conjointe dans le cadre de projets cofinancés avec le FEM. Deux opérations sont ainsi initiées dès 1994 : le projet *ILUMEX* au Mexique (programme de diffusion de lampes basse-consommation)^[a], et le projet *Coal to Gas Conversion* en Pologne. Ces deux projets seront bientôt suivis, dans le cadre d'un *AIJ Program* de trois ans lancé en 1996 par la Banque sur financement norvégien, par le projet *Sustainable Energy Management* (Burkina Faso, 1997). Deux projets supplémentaires sont en cours d'élaboration, en Inde (*Integrated Agricultural Demand-Side Management*) et à la Barbade (*Hospital Fuel Cell Installation*).

[a] Pour une analyse détaillée de ce projet, se reporter aux études de cas en annexe du rapport "Articulations et complémentarités entre le mécanisme de développement propre et les Fonds pour l'environnement mondial : une première mise en perspective", P. Cornut, Conseil Scientifique et Technique du FFEM, décembre 1998, 102 pages.

La création d'un *Prototype Carbon Fund* doté d'un budget de 150 millions de dollars est approuvée en juillet 1999 par la Banque Mondiale



Les opérations financées par le *Prototype Carbon Fund* feront l'objet d'un suivi rigoureux, afin de mesurer avec précision leur impact en termes d'émissions. Le *monitoring* des projets, en règle générale, devrait être assuré par la structure responsable de sa mise en oeuvre. Un processus de vérification sera mis en place, sous la responsabilité d'un auditeur externe, qui validera à intervalles réguliers les résultats des opérations. Le *Prototype Carbon Fund* permettra ainsi d'expérimenter des méthodologies et des procédures qui pourront ensuite inspirer la mise en place définitive du MDP et de l'AC dans le cadre du Protocole de Kyoto¹¹. Les résultats des projets feront l'objet d'un processus de certification provisoire, en attendant la mise en place d'une procédure officielle.

L'objectif de la Banque Mondiale est de financer des opérations exemplaires de ce point de vue, afin de maximiser la qualité des *offsets* produits et donc la probabilité de leur reconnaissance ultérieure par les instances de régulation qui seront mises en place par les Parties. A terme, les bailleurs de fonds devraient recevoir une quantité de crédits d'émission proportionnelle à leur investissement, pour un coût à la tonne de carbone de l'ordre de 20 à 30 dollars.

Le *Prototype Carbon Fund* devra également être une structure exemplaire du point de vue des attentes des pays hôtes, et en particulier des PED. Les opérations financées devront contribuer au développement durable et à l'amélioration de l'environnement local des pays d'accueil, tout en démontrant le potentiel des *flexmex* en matière de nouveaux flux financiers et de transferts de technologies. Par ailleurs, la Banque veillera à ce que les bénéfices liés à l'échange soient partagés équitablement entre bailleurs de fonds et pays hôtes¹².

Catalyser le développement initial du marché carbone

L'objectif affiché par la Banque Mondiale est *"to build confidence between buyers and sellers in a market-based mechanism"*¹³, afin d'encourager le développement initial de l'AC et du MDP. De fait, le Protocole de Kyoto ouvre des perspectives plus crédibles pour ces mécanismes, mais doit encore être traduit dans les faits : pour les experts de la Banque, celle-ci *"should be well positioned to take full advantage of this policy momentum and is expected to play a key role in the nascent carbon market and to act as a catalyst for the market's full development"*¹⁴.

Selon une étude de marché réalisée pour le compte de la Banque Mondiale par ECON, une société de conseil norvégienne, ce marché pourrait représenter un volume annuel de transaction de 30 milliards de dollars en 2020. Mais l'objectif de la Banque à terme n'est pas de conserver une position dominante : *"once private sector confidence has been established and the market is open and functioning ..., the Bank would re-evaluate its developmental role, and may then focus on assisting countries ... to enter the established market, and to develop elements of the trade in other potential markets where the risks are high enough to delay market development"*¹⁵.

Emettre d'une main, réduire de l'autre...

La Banque Mondiale est le principal bailleur de fonds public pour le financement de projets dans le secteur électrique des PED, et est à ce titre critiquée par certains ONG pour sa contribution à l'augmentation des émissions de GES de ces pays : les prêts accordés pour le développement des énergies renouvelables ne représentent que 8% des financements de la Banque en 1998... Cette année-là, la Banque Mondiale a ainsi financé à hauteur de 1.35 milliard de dollars la construction de quatre centrales charbon en Chine : les 150 millions du Prototype Carbon Fund paraissent bien légers en proportion...

Les bailleurs de fonds devraient recevoir des crédits d'émissions répartis au prorata de leur investissement

Identification de projets : la Banque Mondiale au service du fonds carbone

En 1997, la Banque Mondiale a financé une étude visant à étudier l'impact d'un *shadow price* du carbone sur le tiers des projets financés dans le secteur de l'énergie entre 1990 et 1996. Cette *carbon backcasting study* a permis de réévaluer l'analyse économique de ces projets pour identifier ceux qui auraient pu être affectés par la prise en compte d'une valeur du carbone comprise entre 20 et 40 dollars. Elle a également permis d'évaluer dans quelle mesure cette valorisation du carbone permettait d'envisager des alternatives aux projets financés pendant la période prise en compte. La conclusion logique de l'étude était que la prise en compte d'un *shadow price* pour le carbone émis ouvrait des perspectives intéressantes d'investissement en faveur d'un certain nombre d'alternatives faiblement émettrices pour peu que des dispositifs de financement *ad hoc* soient mis en place...

La Banque a également mis en place un *National Strategy Studies Program*, cofinancé par la Suisse et d'autres donateurs bilatéraux, afin d'aider les éventuels pays hôtes à formuler *"their own positions regarding ... the transfer, for credit, of carbon emissions reductions at a project level"*^[a], à identifier les opportunités offertes par l'AC et le MDP et à définir *"a pipeline of possible JI/CDM projects that could be eligible for financing under the PCF"*^[b].

[a,b] *"The Prototype Carbon Fund"*, World Bank, May 12, 1998, p.13

L'objectif de la Banque est d'asseoir la crédibilité de l'AC et du MDP



Le Prototype Carbon Fund et le FEM : complémentarité ou concurrence ?

On peut craindre que le *Prototype Carbon Fund* (CF) n'exerce un effet d'éviction financière aux dépens du FEM : si les fonds placés dans le CF permettent d'obtenir des crédits, les pays de l'Annexe I n'ont plus vraiment intérêt à financer le FEM, qui, d'une certaine façon, exerce la même activité mais ne permet pas aux bailleurs de fonds d'obtenir des crédits en échange de leur contribution^[a]. La création du CF battrait donc en brèche le principe d'additionalité financière, à moins que les pays de l'Annexe I acceptent de prendre des engagements contraignants et strictement quantifiés (par exemple en % du PIB) en matière d'APD mais aussi au sujet de leur contribution au mécanisme financier de la Convention^[b].

Les représentants de la Banque Mondiale éludent ce problème de financement en affirmant que le FEM et le CF sont complémentaires car leurs champs d'intervention ne se recoupent pas^[c]. De fait, si le CF a vocation à exploiter les potentiels de réduction les plus accessibles économiquement et techniquement, le rôle du FEM est plutôt d'accélérer la maturation d'options moins accessibles actuellement. En bref, le "territoire naturel" de ces deux instruments ne recouvre pas les mêmes zones de la courbe de coûts de réduction des PED. Ceci étant, cette analyse ne prend pas en compte la nécessité de mettre en place des réponses cohérentes secteur par secteur. Si l'on prend le cas du secteur électrique par exemple, la "division du travail" préconisée par la Banque Mondiale pourrait conduire le CF à financer des opérations de substitution énergétique au niveau de la production électrique, en négligeant les interventions au niveau de la demande finale, rentables a priori mais plus difficiles à mettre en oeuvre. On peut ainsi imaginer d'éventuels conflits d'intérêt opposant le CF et le FEM si une contradiction se faisait jour au sein d'un même secteur économique entre une logique d'efficacité de court terme et une approche privilégiant le long terme.

Pour l'heure, la Banque Mondiale affiche son intention "to coordinate the Fund's portfolio development with the GEF ... so that ... Projects compete neither with the GEF's long-term operational programs nor with its short-term response measures"^[d]. Ultime - et illogique^[e] - élément de garantie, un projet pourra être considéré par le CF "only if it is determined that (it) will not receive GEF financing"^[f].

[a] De plus, "the Fund creates the opportunity for developing countries ... to capture a resource rent" à travers la production de crédits d'émissions, alors que le FEM "only provides funding for agreed incremental costs of projects" (site web de la Banque Mondiale, présentation du CF, "Common Questions and Answers on the Prototype Carbon Fund", "What is the relationship between the Fund and the GEF ?").

[b] Cf fiche n° 12 : "Le financement du MDP : l'Aide Publique au Développement menacée ?".

[c] Sur ce point, lire la fiche n° 7 : "MDP et Fonds pour l'Environnement Mondial des champs d'intervention complémentaires".

[d] Présentation du CF sur le site web de la Banque, énumération des "Project Selection Criteria".

[e] A priori, c'est le FEM qui est sensé intervenir lorsque le marché est inopérant, et non l'inverse - cf fiche n° 7.

[f] Présentation du CF sur le site web de la Banque, énumération des "Project Selection Criteria".

Notes :

- 1 Lire à ce sujet la fiche n° 2 : "La phase pilote de mise en oeuvre conjointe : premiers bilans".
- 2 Cf fiche n° 1 : "De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre".
- 3 Lire sur ce point la fiche n° 10 : "Définition et mise en place du MDP : le débat institutionnel".
- 4 Lire sur ce point la fiche n° 6 : "MDP, AC et PEN : vers un marché global du carbone ?".
- 5 Brochure de présentation "The Global Carbon Initiative", mai 1997 - voir également l'encadré "Identification de projets : la Banque Mondiale au service du fonds carbone".
- 6 Sur cette question du partage de la rente-carbone, voir la fiche n° 11 : "MDP : les pays en développement ne risquent-ils pas d'hypothéquer leur avenir ?".
- 7 Lire à ce sujet la fiche n° 14 : "Mécanisme de développement propre et transferts de technologies".
- 8 Cf fiche n° 1 : "De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre".
- 9 "The Prototype Carbon Fund", World Bank, May 12, 1998, p. 6 - la Banque précise sur son site web que "most projects are expected to be supplemental to projects in the existing and planned Bank project pipeline".
- 10 La Banque Mondiale a évoqué la création ultérieure de plusieurs fonds similaires à finalité thématique ou géographique. Il pourrait ainsi y avoir un fonds "énergies renouvelables", ou encore un fonds spécifique au continent africain. Cette hypothèse n'irait pas sans soulever un problème évident : les investisseurs potentiels risquent de privilégier rapidement les fonds les plus rentables, aux dépens des autres thèmes ou des autres aires d'intervention...
- 11 "Given the methodological uncertainties and the emerging nature of a mature regulatory framework under the FCCC and/or the Kyoto Protocol, the Fund's Operations could help shed light on the policy, process and regulatory choices and implications for the Parties to the UNFCCC as they develop guidelines, modalities and procedures for the mechanisms in Article 6 and 12 of the Kyoto Protocol" - site web de la Banque Mondiale, présentation du Prototype Carbon Fund, page "Strategy".
- 12 Ce principe, toutefois, ne se traduira pas par la fixation d'un prix de cession unique pour les pays hôtes, mais sera appliqué au cas par cas en fonction des caractéristiques de chaque opération.
- 13 "The Prototype Carbon Fund", World Bank, May 12, 1998, p. 8
- 14 Idem, p. 7
- 15 Idem, p. 8

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



ATLAS CONSEIL
atlas.conseil@wanadoo.fr