

Le nerf de la solidarité

Changements climatiques : le rôle des mécanismes financiers spécialisés (FEM et FFEM)

La conférence de Rio, la signature de la Convention Climat, les récents travaux du GIEC, sont autant d'évènements qui ont mis sur le devant de la scène politique internationale la nécessité d'une réponse collective concertée aux menaces qui pèsent sur le climat de la planète. L'un des aspects importants de cette indispensable coopération internationale réside dans l'association des pays en développement à la prévention du risque climatique : d'où l'importance de la mise en place de mécanismes de financement pour y parvenir.

Associer les pays en développement à la prévention du risque climatique

Pierre Cornut & Benjamin Dessus

La responsabilité historique des pays développés est incontestable : depuis le début de la révolution industrielle, ils ont une part prépondérante dans l'augmentation des concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre. A ce titre, ils ont décidé, dans le cadre de la Convention Climat, de jouer un rôle moteur dans la prévention du risque climatique, en s'engageant en particulier à adopter des politiques visant à ramener dans un premier temps à leur niveau de 1990 leurs émissions de gaz carbonique et d'autres gaz à effet de serre. Cet engagement des pays industrialisés est encore loin d'avoir été traduit sur le terrain par tous les États concernés et pourrait ne pas être tenu par certains d'entre eux, à commencer par la France. De plus, il ne

constitue qu'une première étape d'un processus qui devrait conduire les pays industrialisés à réduire progressivement leurs émissions, comme l'a confirmé de façon très explicite le second rapport d'évaluation du GIEC (voir les Cahiers de Global Chance n°7, juillet 1996). Mais l'on sait déjà que cela ne suffira pas pour stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, et conjurer ainsi le risque de changements climatiques dangereux pour l'espèce humaine. En effet, dans le même temps, l'essor économique de certains pays en développement, conjugué à une croissance démographique encore

vive, devrait se traduire par une forte progression de leurs émissions. Aussi ces pays vont-ils être dans un proche avenir à l'origine de l'essentiel de l'augmentation des émissions anthropiques de gaz à effet de serre: l'évolution des émissions des pays en développement (PED) constitue donc un défi majeur pour la mise en place d'une stratégie internationale de prévention du risque climatique. Cependant, si l'association des PED est indispensable au succès de la prévention du risque climat, la priorité de ces pays reste d'assurer leur développement économique et social : dès le début des

négociations internationales sur le climat, les PED, faisant valoir leur droit reconnu au développement, ont donc clairement indiqué que l'adoption par eux de mesures spécifiques à la protection de l'environnement global serait subordonnée à la mise à leur disposition de ressources financières correspondantes, en plus des flux traditionnels de l'aide publique au développement. La Convention Climat spécifie ainsi dans son article 4.3 que les pays industrialisés fourniront aux PED les "*ressources financières nouvelles et additionnelles*" nécessaires pour "*couvrir la totalité des coûts supplémentaires convenus*" liés à sa mise en œuvre. L'association des PED à la prévention du risque climatique repose donc, du moins dans un premier temps, sur la prise en charge par les pays industrialisés du surcoût financier lié au choix d'options de développement plus respectueuses de l'environnement global. Ce surcoût financier¹ prend le nom de "coût incrémental"² ou "coût additionnel" dans le jargon de la Convention.

De la théorie
à la pratique :
le Fonds
pour

l'Environnement Mondial

Créé en 1990 à l'initiative des pays développés et confirmé en 1992 par la Conférence de Rio comme mécanisme financier provisoire de la Convention Climat, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM, ou GEF, pour Global Environment Facility) a précisément pour objet

de financer les coûts additionnels liés à la prise en compte de l'environnement global par les PED, en particulier dans le domaine de la prévention du réchauffement climatique. C'est donc plus spécifiquement dans le cadre du FEM que l'approche en termes de financement additionnel de la protection de l'environnement global a été développée. Malheureusement, le FEM n'est parvenu que très progressivement à adapter avec souplesse et pragmatisme son action aux enjeux de sa mission, faute d'avoir su rapidement s'extraire de deux "interdits" originaux : l'obligation, pour un mécanisme financier exclusivement dédié à l'environnement global, de limiter son financement au seul coût incrémental, et l'impératif plus général d'optimiser l'utilisation de ressources financières limitées. En effet, handicapé par un respect figé de ces deux objectifs, le FEM s'est fixé dans un premier temps les deux objectifs suivants :

- délimiter strictement - du moins sur le papier - son engagement financier, par crainte de "payer" pour obtenir des réductions d'émissions qui auraient eu lieu de toute façon ;
- maximiser les résultats obtenus pour un investissement donné, par crainte de "gaspiller" ses ressources dans des interventions de mauvais rapport coût-bénéfice. Cette approche très conservatrice de son rôle s'est finalement avérée contre-productive, comme nous allons le voir. Elle a donc dû être amendée pour adapter plus étroitement l'action du FEM à sa mission en matière de prévention du risque climatique.

Coût incrémental

et situation
de référence,
enjeux de négociation
Nord-Sud

La notion de coût incrémental a un sens très précis en analyse coût-bénéfice : il s'agit, par rapport au coût d'une hypothèse de référence donnée, du coût supplémentaire nécessaire pour réaliser des bénéfices qui viendront s'ajouter à ceux obtenus par la mise en œuvre de la seule hypothèse de référence. Financer le coût incrémental d'un projet, pour le FEM, revient donc à prendre en charge, par rapport à une hypothèse de référence donnée, le coût supplémentaire lié à la mise en œuvre d'une solution plus respectueuse de l'environnement global. Le projet de référence sert ainsi de fondement au calcul du coût incrémental du projet réel. L'enjeu de cette répartition des coûts est de déterminer qui doit financer quoi : de la définition du projet de référence dépend le montant du coût incrémental, et donc du soutien financier accordé. Or, si la définition formelle du coût incrémental est claire (il s'agit du coût supplémentaire supporté par les PED si ils agissent autrement qu'ils ne l'auraient fait "normalement") la détermination concrète de ce "cours normal" des choses pose problème. Il s'agit en effet de s'accorder sur ce que l'on peut raisonnablement attendre - exiger - d'un PED... En s'accordant sur une situation de référence, le FEM et le pays dans lequel se monte le projet fixent la limite entre leurs engagements financiers respectifs : les implications de cet exercice sont claires, et le FEM, en tant qu'émanation des pays indus-

trialisés principaux bailleurs de fonds, s'emploiera essentiellement dans un premier temps à limiter le prix payé pour obtenir des PED la meilleure prise en compte possible de l'environnement global.

Dans son principe même, le financement du FEM n'intervient ainsi que si la version la plus avantageuse du point de vue global est également plus coûteuse que l'option que retiendrait en temps normal le PED concerné. Au début de sa phase-pilote (1991-1994), le FEM a donc commencé par établir une distinction entre deux catégories de projets : les "projets de type I", qui se justifiaient économiquement sur le plan national, et n'étaient donc pas éligibles à un financement du FEM, et les "projets de type II", qui, eux, présentaient un coût incrémental et étaient donc éligibles. L'objectif de cette distinction était de limiter l'intervention du FEM au financement du seul coût incrémental des projets considérés, en laissant à la charge des PED et de l'aide traditionnelle au développement le financement de la base "normale" du développement économique et social. Il est vite apparu toutefois qu'une interprétation trop stricte du coût incrémental conduisait à écarter certains projets, jugés économiquement viables, alors même que ces projets, pour des raisons diverses (lacunes institutionnelles, problèmes liés à la taille réduite des projets, absence d'interlocuteurs, manque d'information, etc), ne trouvaient pas de financement³. Or cette catégorie de projets, bien souvent, regroupait les potentiels de réduction d'émissions les plus accessibles économiquement : la règle initiale

définie par le FEM risquait donc de déboucher sur un portefeuille de projets chers et à l'impact marginal, tandis que des réorientations peu coûteuses mais hautement bénéfiques demeureraient sans financement.

Etaient ainsi mises en évidence les ambiguïtés propres à la définition d'un projet de référence et, plus particulièrement, aux principes qui la sous-tendent. En effet, dès lors que le but explicite est de décrire ce qui aurait été fait par le pays concerné dans un contexte normal, c'est-à-dire hors protection de l'environnement global, deux options contraires sont envisageables. Si l'on choisit comme critère le prolongement des tendances actuelles, on exclut le bénéfice potentiel d'un changement de politique économique et technique : on court alors le risque de définir les coûts incrémentaux trop généreusement et de subventionner de manière récurrente des projets que l'adop-

tion de mesures sans rapport immédiat avec la protection de l'environnement global aurait rendu rentables. Mais si l'on considère au contraire l'optimum économique et technique comme référence, on intègre dans la définition de la référence une dimension clairement normative, tout en s'éloignant de la réalité objective du pays concerné, ce qui peut nuire à l'efficacité du FEM. Par exemple, en considérant que les investissements de d'utilisation rationnelle de l'énergie entrent dans le cadre de "l'optimum économique", on exclura ces investissements du champ d'intervention du FEM... ce qui ne garantit en rien qu'ils seront effectivement réalisés.

Conscient de ce travers, le Conseil Consultatif Scientifique et Technique du FEM, le "STAP", a donc rapidement affirmé la nécessité d'affiner les critères de sélection des projets, en proposant d'élargir le domaine d'interven-

Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)

Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) a été créé en 1991, suite à une initiative française, pour aider les pays en développement à s'attaquer à quatre grands problèmes relatifs à l'environnement mondial : le réchauffement climatique, la destruction de la biodiversité, la pollution des eaux internationales et l'appauvrissement de la couche d'ozone.

Le FEM, géré conjointement par la Banque Mondiale, le PNUD et le PNUE, a été initialement conçu comme un programme pilote de trois ans, doté d'une enveloppe financière de 1,3 milliards de dollars et chargé d'accorder des dons pour des projets d'investissement, des programmes d'assistance technique et, dans une moindre mesure, des activités de recherche. Il peut financer tout ou partie d'un projet, dès lors qu'un financement additionnel est nécessaire pour produire des bénéfices pour l'environnement global: les projets économiquement viables sur la base de leurs coûts et avantages locaux ne peuvent pas normalement bénéficier d'un financement du FEM.

Au terme de sa phase-pilote, le FEM a été restructuré et ses ressources ont été reconstituées à hauteur de 2 milliards de dollars sur trois ans, avec une participation française de 807 MF.

tion du FEM aux technologies existantes dont le développement permettrait de réduire les coûts, ainsi qu'aux interventions rejetées du fait d'un parti pris des décideurs en faveur d'options traditionnelles ou en raison d'obstacles divers (institutionnels, organisationnels, etc.).

Enfin convaincu de la justesse de cette analyse, le FEM s'est efforcé - non sans quelques réticences - d'assouplir sa grille de lecture initiale, tout en s'efforçant de conserver une certaine rigueur au processus de sélection⁴. Un point important était dès lors acquis, du moins sur le papier : il devenait en effet possible de financer des projets avantageux du point de vue de la prévention du risque climatique mais qui, tout en étant a priori viables sur le plan économique, n'auraient pas été mis en œuvre sans un soutien

financier du FEM.

Mais le débat sur la définition de la situation de référence, loin de rester confiné à la seule analyse de la viabilité économique des projets, s'est rapidement étendu à la question tout aussi sensible de la prise en compte de l'environnement dans les choix et les orientations économiques des PED. Le FEM comme la Banque Mondiale, en effet, se sont fait les porte-parole des pays industrialisés bailleurs de fonds, en insistant sur la nécessité d'inclure dans la situation de référence un "niveau raisonnable" de protection de l'environnement. Une façon comme une autre, en imposant un modèle de développement durable comme base de négociation du financement additionnel de la prévention du risque climat, de limiter aux dépens des PED l'engagement financier du Nord.

Les premières interrogations à ce

propos ont porté sur la question du traitement d'éventuels bénéfices nationaux : si un projet présente non seulement des avantages d'un point de vue global, mais également des bénéfices supplémentaires pour le pays d'accueil, ces bénéfices doivent-ils être déduits du coût incrémental ? En développant pour l'occasion la notion de coût incrémental *net*, c'est-à-dire diminué de la valeur monétaire des éventuels bénéfices nationaux, le programme PRINCE⁵ du FEM optait clairement pour l'affirmative. Derrière cette notion se profilait le débat relatif au partage du surcoût de projets dont l'impact sur l'environnement serait local tout autant que global : pour la plupart des pays bailleurs de fonds, il ne pouvait être question de voir le FEM, mécanisme de financement dévolu à la seule protection de l'environnement global, financer par la même occasion la protection de l'environnement local. On observera toutefois que

option inverse aurait tout aussi bien pu être retenue : l'amélioration de l'environnement local pourrait en effet être considérée comme une prime non financière visant à intéresser les PED à la prévention du risque climatique...

Par ailleurs, le FEM a ressenti très rapidement la nécessité d'assortir l'octroi d'un financement à un certain nombre de conditions. C'est ainsi qu'il a choisi de proscrire le financement de projets dont les effets positifs seraient de fait réduits à néant en raison d'un contexte contraire : il paraissait vain, par exemple, de s'épuiser à promouvoir des mesures d'économies d'énergie dans un contexte de prix de l'énergie largement subventionnés... Le FEM s'inscrivait ce faisant dans le droit fil

Le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM)

Le Fonds Français pour l'Environnement Mondial, créé en 1994, est doté de 440 MF sur trois ans. Ce fonds bilatéral est consacré, comme le FEM, aux thèmes suivants :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre
- la protection de la biodiversité
- la protection des eaux internationales
- la préservation de la couche d'ozone.

Les actions de lutte contre la désertification et la déforestation sont également éligibles au Fonds dans la mesure où elles s'inscrivent dans au moins l'un des domaines cités.

Le Fonds procède par dons. Ses ressources sont des ressources additionnelles à celles qui sont allouées budgétairement à l'Aide Publique au Développement française.

Le Fonds est géré par un Comité de pilotage présidé par la direction du Trésor du Ministère des Finances et comportant des représentants des ministères de la Coopération, des Affaires Étrangères, de l'Environnement et de la Recherche. Le secrétariat du Comité de pilotage est assuré par la Caisse Française de Développement. Le Fonds s'est par ailleurs doté d'un Conseil Scientifique et Technique de 9 membres.

de la campagne menée par la Banque Mondiale à l'encontre des distorsions tarifaires, précisant ainsi les enjeux du débat sur la définition de la situation de référence.

Insister sur la nécessité d'intégrer l'impératif de protection de l'environnement local dans la situation de référence, c'est en effet faire de l'adoption par les PED de mesures garantissant un développement national durable un préalable à toute intervention du FEM. Une nouvelle fois, les PED se voient donc invités à parcourir à leurs frais la majeure partie du chemin vers la prise en compte de l'environnement global. Paradoxe : l'existence de synergies entre la protection de l'environnement local et la prévention du risque climat, au lieu d'être envisagée positivement, se retourne contre les PED.

Choix d'une stratégie d'investissement et limites de l'approche coût-efficacité

Parallèlement aux débats sur les principes d'intervention du FEM et sur le coût incrémental s'est posée la question de la définition d'une stratégie d'investissement adaptée à la mission spécifique du FEM. Son principal objectif est évidemment de minimiser le coût de la prévention du risque climat pour la communauté internationale : le rapport coût-efficacité est donc au centre de la politique de financement du FEM. Reste cependant à adapter cette notion économique classique aux exigences spécifiques de la prévention du risque climat, ce

qui n'est pas si simple : en voulant trop obstinément "en avoir pour son argent", le FEM a bien failli dans un premier temps passer à côté des enjeux réels de sa mission.

Pour minimiser les coûts et maximiser les bénéfices, les économistes du Fonds ont d'abord proposé de mettre en œuvre les investissements du FEM par ordre de coût unitaire croissant, et ceci à l'échelle mondiale, jusqu'à réalisation de l'objectif fixé. Commencer par exploiter les potentiels les moins coûteux de réduction des émissions de gaz à effet de serre devait permettre d'agir au moindre coût pour la communauté internationale. Au début de la phase pilote du FEM, l'efficacité des projets "climat" était donc analysée de la façon suivante : évaluation des coûts additionnels et des bénéfices globaux associés puis calcul de l'efficacité du projet, exprimée en dollars par unité de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Une telle stratégie pouvait permettre de réaliser d'importantes réductions d'émissions à court terme. Mais elle était mal adaptée aux exigences de long terme de la prévention du risque climat : assurer la stabilisation à terme des concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre suppose de promouvoir le développement de technologies neutres sur le plan des émissions de gaz à effet de serre, comme les énergies renouvelables, même si cela doit se faire aux dépens de mesures moins coûteuses mais de court terme. Il s'agit en effet pour le FEM de définir et de mettre en œuvre une stratégie de long terme, et non de constituer un portefeuille de

projets optimisé sur le seul court terme : la notion de planification au moindre coût, appliquée sans discernement, conduit à un résultat contraire à son objectif théorique.

Les membres du STAP, conscients des limites de la voie "coût efficacité", ont donc très vite mis l'accent sur la promotion des projets novateurs, afin d'élargir le choix d'options disponibles pour répondre au problème du réchauffement climatique. Estimant que *"pour obtenir un éventail de possibilités techniques encore plus large et parvenir à une meilleure rentabilité, il est important de pousser dans la bonne direction les techniques prometteuses, mais dont l'efficacité n'a pas encore été prouvée (...) notamment si la technologie, la rentabilité ou la commercialisation n'en sont pas encore au point"*⁶, le STAP préconisait une politique de soutien à l'émergence par étapes successives de nouvelles technologies. Cette approche d'aide à la "prédifusion" devait permettre d'identifier les obstacles à l'implantation d'une nouvelle technologie et de les supprimer grâce à un apport financier du FEM. Dans l'esprit du STAP, le FEM, en se fixant ainsi pour objectif premier la levée des obstacles, sociaux, économiques, culturels, réglementaires, organisationnels et institutionnels qui s'opposent de façon transitoire à la diffusion massive et à bon marché des options les plus prometteuses à terme, devait se donner les moyens de préparer les décisions d'investissement lourdes susceptibles de s'imposer un jour. Restait ensuite à définir ces options puis à estimer leurs potentiels respectifs afin de

formuler des priorités et des objectifs de financement... Le STAP, pour éviter une confrontation directe des différents types d'intervention envisageables évalués en fonction de leur seul rapport coût-efficacité, a opté pour la définition de catégories d'interventions différenciées et d'objectifs de financement déterminés en fonction de l'importance stratégique à long terme de chacune d'entre elles.

De la proposition d'amendements à la formulation d'une démarche alternative

Ainsi le FEM, sous la pression des pays bailleurs de fonds, a-t-il privilégié à ses débuts une vision assez conservatrice de son action, en s'efforçant d'une part de délimiter préventivement l'engagement financier du Nord, et d'autre part de maximiser le rapport coût-bénéfice immédiat de ses interventions. Bien qu'obéissant à une logique évidente, ces orientations se sont avérées mal adaptées aux enjeux spécifiques de la mission du FEM, tant par la logique de confrontation Nord-Sud qu'elles instaurent que par leur difficulté à intégrer véritablement la dimension de long-terme propre à la prévention du risque climatique. Fort heureusement, nous l'avons vu, un certain nombre d'assouplissements et d'amendements ont pu être obtenus. Mais des corrections successives ne font pas une politique : le FEM, à l'issue de ses premières années d'existence, se trouvait confronté à la nécessité de clarifier son rôle et de formuler une "ligne" politique claire et lisible. Ce processus semble en cours : des éléments

de cohérence se dégagent des erreurs initiales et des enseignements qui ont pu en être tirés. Les nouvelles orientations du FEM proposent une démarche plus constructive, qui est également celle retenue par le Fonds Français pour l'Environnement Mondial, réplique bilatérale du FEM.

Synergie développement environnement global et apprentissage dynamique

Le lien entre développement et environnement est au centre du débat engagé à travers le FEM. L'objectif de ce dernier, pour ce qui concerne le volet "climat" de son action, est en effet de donner aux PED le moyen d'accroître leur niveau de vie tout en préservant les équilibres environnementaux de la planète. Le FEM devrait donc en premier lieu promouvoir un processus d'apprentissage dynamique des synergies développement-environnement. L'étude de l'évolution historique des performances énergétiques des pays industrialisés permet en effet de mettre en évidence un phénomène général "d'apprentissage énergétique" - et donc d'apprentissage environnemental⁷ - au cours duquel l'intensité énergétique du PIB commence par croître, puis passe par un maximum pour décroître ensuite. L'histoire montre aussi que le seuil maximum d'intensité énergétique atteint par les pays qui s'industrialisent successivement est chaque fois plus faible, dans la mesure où les pays les plus jeunes bénéficient de technologies plus performantes développées par leurs prédécesseurs. Ce phéno-

mène d'apprentissage met en évidence l'intérêt que représenterait l'adoption accélérée, par les PED, de technologies et d'approches sobres en énergie et en émissions de gaz à effet de serre. Il semble dès lors tout à fait concevable de proposer une approche nouvelle, axée sur le concept d'*apprentissage* : alors que le principe "d'additionnalité" apparu dans la Convention Climat repose sur un constat de non-recouvrement, voire d'antinomie entre le développement et la protection de l'environnement global, cette nouvelle approche envisage au contraire la possibilité d'une *convergence progressive* de ces deux objectifs. De ce fait, après une période plus ou moins longue d'apprentissage, le surcoût de la prévention du risque climat devrait se réduire, voire même s'annuler. Le coût incrémental ne s'analyse plus alors uniquement comme un coût récurrent et croissant avec le développement, mais plutôt comme un coût d'apprentissage transitoire. Il s'agit en fait de substituer à une interprétation *statique* de la notion de coût incrémental une lecture *dynamique* insistant sur la nécessité d'un apprentissage progressif des mesures techniques, économiques, fiscales, réglementaires et institutionnelles conduisant à terme à une meilleure adéquation entre les impératifs du développement et la prévention du risque climatique. L'objectif du FEM, dans ces conditions, doit bien être d'assurer, au terme d'une période d'apprentissage, une meilleure *synergie entre développement local et protection de l'environnement global*.

Cette notion d'apprentissage dynamique prend toute son importance dans le cas du risque climatique. En effet, les pays bailleurs de fonds

ne peuvent pas sérieusement envisager de résoudre par un apport financier récurrent une contradiction pérenne entre le développement et la protection de l'environnement global : s'enfermer dans une telle logique, en effet, impliquerait pour ces pays l'acceptation d'un financement systématique, récurrent et croissant - avec le développement lui-même - d'un surcoût considéré comme inhérent à un développement respectueux de l'environnement global. Les sommes à mobiliser deviendraient vite considérables et très probablement hors de portée. On en prendra aisément conscience en observant que l'investissement de la totalité du budget dont dispose le FEM pour sa seconde phase - soit 2 milliards de dollars - au profit des interventions de réduction d'émissions les plus rentables à court terme permettrait tout au plus de gagner quatre semaines sur le rythme actuel d'accumulation des gaz à effet de serre⁸...

Enfin, en mettant l'accent sur la synergie entre développement et prévention du risque climatique, la notion d'apprentissage dynamique s'inscrit clairement dans une logique de responsabilisation des PED. En effet, parce qu'elle fait de l'intégration progressive de l'objectif de prévention du risque climat dans le cours normal du développement son principe d'action, la notion d'apprentissage prépare de toute évidence un "passage de relais" qui verrait à terme les PED assumer une responsabilité croissante au regard de la prévention des changements climatiques. Cette évolution est dans la logique du processus des négociations climat : si tous les pays ne sont pas pour le moment assujettis aux mêmes engagements,

l'extension progressive à tous les États d'un système d'engagements contraignants est tout à la fois prévisible et souhaitable.

Apprentissage dynamique et politique de financement

Mais pour promouvoir une dynamique d'apprentissage il faut définir et mettre en œuvre une stratégie de financement guidée par une vision normative de long terme, et non par la recherche d'une "rentabilité" immédiate. Afin de ne pas mettre en compétition des projets qui, par leurs

objectifs et leurs horizons temporels, relèvent de catégories d'intervention fondamentalement différentes, il faut éviter la comparaison systématique de l'efficacité des projets financés. Le ratio coût incrémental / réductions d'émissions ne peut plus servir de critère unique de décision et de financement. La prise de décision doit reposer pour une large part sur des recommandations normatives, ce qui conduit à la définition de critères d'éligibilité et de priorités d'intervention thématiques. C'est la démarche préconisée par le STAP au cours de la phase pilote du FEM. De plus, pour soutenir une dynamique d'ap-

Les critères de sélection du FFEM

Le CST privilégie trois notions principales pour orienter la sélection des projets : la dynamique d'apprentissage de la synergie développement-environnement global, l'expérimentation institutionnelle et sociale des conditions d'adoption et d'appropriation de techniques généralement matures ou très proches de la maturité technique, et la recherche de la reproductibilité potentielle des techniques et surtout des méthodes d'appropriation de ces techniques. Cette reproductibilité est comprise à la fois comme une extension et un changement d'échelle dans le pays d'accueil et comme la capacité de réplcation dans d'autres conditions géographiques, économiques et sociales. Le CST recommande en particulier d'examiner avec soin l'ensemble de la chaîne qui conduit de la démonstration technique initiale d'une filière ou d'une technologie jusqu'à son adoption par le marché et d'analyser les divers obstacles qui entravent cette adoption. Selon lui, l'application d'une telle logique de prédiffusion suppose que chaque projet financé par le FFEM réponde à au moins l'un des critères suivants : "la nécessité d'une démonstration technique sur le terrain en situation réelle pour atteindre la maturité technique, la nécessité d'améliorer la viabilité économique d'une technologie ou d'une filière arrivées à maturité technique, le besoin de rendre acceptable par le marché une filière mature du point de vue technique et économique, la nécessité de mettre en place l'ensemble des moyens institutionnels, financiers et administratifs indispensables à une large diffusion de la filière arrivée à maturité technico-économique (réglementations, institutions, incitations financières, ingénierie financière, fiscalité etc.)". Le CST précise par ailleurs que "cet ensemble de critères doit être envisagé dans l'esprit de dynamique d'apprentissage de la synergie du développement local avec la lutte contre le renforcement de l'effet de serre".

prentissage technique, économique et social, l'approche par projets ponctuels n'est pas idéale : à la notion de projet, il convient de substituer celle de programme, avec ce qu'elle recouvre de globalité, de volonté de planification, de cohérence et de continuité. L'objectif est d'organiser un ensemble convergent de mesures et d'interventions (formation, assistance technique, réglementation et politique fiscale, démonstration, etc.) visant à promouvoir un processus d'apprentissage technique, économique et social dans chaque pays. Il ne s'agit plus d'une simple juxtaposition de projets, mais de l'articulation cohérente des différentes phases d'un processus allant de la démonstration d'une technologie jusqu'à son acceptation par les mécanismes normaux du marché dans un contexte économique et social spécifique à chacun des pays concernés.

Le concept d'apprentissage progressivement intégré au FEM et au FFEM

Reste que la prise en compte des éléments réunis sous le concept d'apprentissage ne s'est imposée qu'au terme d'une maturation très progressive dans le cadre des négociations climat et du FEM, maturation à laquelle la France a d'ailleurs contribué de façon précoce : dès 1993, une note de position sur la mise en œuvre de la Convention Climat et sur le FEM spécifiait que le coût incrémental "*devait être largement considéré comme un coût transitoire*" appelé à "*se réduire, voire*

parfois même s'annuler après une période plus ou moins longue d'apprentissage". En conséquence, le FEM "*ne [devait] (...) pas être uniquement considéré comme un mécanisme de financement de surcoûts récurrents liés aux préoccupations d'environnement global mais plutôt comme un mécanisme incitatif destiné à induire à terme des politiques de développement compatibles avec ces préoccupations*" : son objectif premier devait ainsi être "*d'assurer le financement de l'apprentissage des mesures techniques, économiques, fiscales, réglementaires et institutionnelles susceptibles de conduire à terme à une meilleure adéquation entre le portefeuille des opérations prioritaires de développement d'un pays ou d'une région et le portefeuille local des opérations prioritaires d'économies d'émission de gaz à effet de serre*"⁹.

Cette position initiale a par la suite été défendue avec constance par la France, que ce soit dans le cadre des Négociations Climat¹⁰ ou du FEM, et a connu une traduction progressive, en particulier dans le cadre du FEM¹¹, centre névralgique du débat sur le coût incrémental. Au courant de l'année 1995, les discussions préliminaires à l'adoption par le FEM d'une stratégie opérationnelle ont en effet montré une évolution sensible de l'approche "officielle" du Fonds, en particulier sur certains aspects-clés des positions défendues par la France autour de la notion d'apprentissage. Dès sa première version provisoire, le document du FEM¹² intégrait la notion de programme mise en avant avec constance par la France. Dans la version définitive de ce document

d'orientation du FEM, trois programmes opérationnels axés sur les mesures de long terme visent respectivement à "*éliminer les obstacles aux économies d'énergie et à l'obtention d'un bon rendement énergétique*" ; à "*favoriser l'adoption des techniques des énergies renouvelables en éliminant les obstacles et en réduisant les coûts d'application*" et à "*abaisser les coûts à long terme des techniques énergétiques à faible émission de gaz à effet de serre*"¹³. Autre avancée positive, l'assouplissement sensible des références au critère de coût-efficacité : en particulier, la distinction entre projets de court terme et opérations de long terme, également préconisée par la France dans ses positions officielles successives, permet enfin d'affranchir les programmes stratégiques à long terme du couperet du rapport coût-efficacité.

La distinction opérée entre investissements de court et de long terme, tout comme l'esprit général de la stratégie opérationnelle ainsi définie, placent donc désormais le FEM dans la situation de s'affirmer comme l'outil privilégié d'une accélération de l'apprentissage par les PED des synergies entre leur développement économique et la prévention du risque climat : apprentissage institutionnel, culturel, organisationnel et commercial pour les technologies et les méthodes déjà matures mais non encore diffusées massivement, apprentissage technologique, industriel et économique pour les "technologies-butoir" à développer et à diffuser.

Les orientations "climat" du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), accordent aussi

une large place à la promotion d'une dynamique d'apprentissage. A l'image du STAP, le Comité Scientifique et Technique (CST) du FFEM a été chargé d'élaborer et de formuler des recommandations d'action et des critères d'éligibilité des projets pour les différents thèmes d'action du FFEM. Le CST a ainsi considéré que *"les projets financés par le FFEM doivent ... par principe être des projets de développement reconnus comme tels par les pays et les financeurs concernés et mobiliser à ce titre les fonds nécessaires, et les fonds du FFEM être considérés comme des fonds additionnels permettant une meilleure prise en compte des problèmes d'environnement global dans ces projets de développement"*¹⁴. Les critères de sélection définis par le CST accordent par ailleurs une large place à la promotion d'une dynamique d'apprentissage des synergies entre développement et environnement global (voir encadré).

Conclusion

La promotion d'une dynamique d'apprentissage des synergies entre le développement économique et la prévention du risque climatique a donc peu à peu acquis droit de cité aussi bien au FEM qu'au FFEM. Cette évolution d'une conception un peu statique vers une approche plus dynamique présente une importance réelle pour l'avenir des négociations climat. Le choix de privilégier une logique d'apprentissage, s'il se voit confirmé par l'action des mécanismes de financement de la protection de l'environnement global, permettra en effet d'apporter une réponse constructive au problème de l'indispensable association des PED à la prévention du risque climatique.

n

Notes

- 1 La notion de coût incrémental procède d'une rationalité tout à la fois économique, politique et juridique : économique, car l'expression "coût incrémental" recouvre un surcoût réel ; politique, puisque la prise en charge de ce surcoût par les pays développés est le complément indispensable du droit au développement reconnu aux PED; juridique enfin, dans la mesure où la notion de coût incrémental est entérinée par la Convention Climat comme fondement de l'aide promise aux PED.
- 2 La traduction en français de l'expression "incremental cost" varie largement selon les sources, les formules les plus utilisées étant "coût supplémentaire", "coût additionnel", ou tout simplement "surcoût". Nous préférons ici utiliser la formule "coût incrémental", qui a le mérite de faire explicitement référence à la Convention Climat.
- 3 C'était le cas en particulier des investissements de maîtrise de l'énergie, jugés le plus souvent "rentables" sur le papier, mais dont la mise en oeuvre réelle supposait que soient levés un certain nombre d'obstacles, rendant ainsi de fait indispensable un financement initial au titre du financement de la protection de l'environnement global.
- 4 Non content d'identifier les différents obstacles à la mise en oeuvre de projets de type I et d'en tenir compte dans le cadre du processus de sélection, l'objectif retenu fut de les intégrer dans le calcul du coût incrémental sous forme de coûts de transaction (cette notion trouve son origine théorique dans les travaux de l'économiste Ronald H. Coase, prix Nobel 1991, qui définissait les coûts de transaction comme étant l'ensemble des coûts liés à la coordination des activités).
- 5 Program for measuring Incremental Cost for the Environment, lancé au début de l'année 1993.

- 6 STAP Criteria and Priorities, GEF, May 1993, p. 2.
- 7 Comme les émissions anthropiques de gaz à effet de serre dépendent pour une large part de l'activité économique et donc de la consommation d'énergie, l'évolution historique de l'intensité-carbone du PIB est déterminée par celle de l'intensité énergétique, même si entre là en jeu un autre facteur déterminant, à savoir l'évolution historique de l'intensité-carbone de la consommation d'énergie primaire : l'apprentissage doit jouer sur les deux facteurs, afin tout à la fois de "consommer moins" et de "consommer mieux".
- 8 Draft Operational Strategy, FEM, 1995, ch. 3, § 3.52 et 3.53.
- 9 Délégation française, Note de position, Négociation climat, Priorités et critères pour le financement des mesures de prévention liées à la mise en œuvre de la convention sur le changement climatique à travers la procédure du Fonds pour l'Environnement Mondial, août 93.
- 10 Cf Proposition en vue de la définition d'une position communautaire sur la notion de surcoût, mars 1994.
- 11 Parmi les différentes notes relatives à la défense par la France dans le cadre du FEM d'une logique d'apprentissage, on peut citer la "Note de commentaires de la France sur la note "Development of work programs of GEF II" préparatoire à la réunion du 6 décembre 1993 sur la reconstitution du GEF" (novembre 1993), la "Position de la France sur la note du FEM "Incremental Costs and Financing Policy Issues" (avril 1995) et la note intitulée "Eléments d'analyse sur la note du FEM "Draft Operational Strategy" (juillet 1995).
- 12 Draft Operational Strategy, FEM, avril 1995.
- 13 FEM, Stratégie Opérationnelle du Fonds pour l'Environnement Mondial, février 1996, p. 40-41.
- 14 Conseil Scientifique et Technique, Fonds Français pour l'Environnement Mondial : Critères d'éligibilité et priorités d'action, janvier 1995.