

18 août 1993  
FRANCAIS SEULEMENT

COMITE INTERGOUVERNEMENTAL DE NEGOCIATION  
D'UNE CONVENTION CADRE SUR LES  
CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Huitième session

Genève, 16-27 août 1993

Point 3 a) de l'ordre du jour

QUESTIONS RELATIVES AUX DISPOSITIONS PRISES CONCERNANT  
LE MECANISME FINANCIER ET L'OCTROI D'UN CONCOURS TECHNIQUE  
ET FINANCIER AUX PAYS EN DEVELOPPEMENT PARTIES A LA CONVENTION

Application de l'article 11 (Mécanisme financier)

Par une lettre datée du 16 août 1993, la délégation de la **France** a demandé au secrétariat de faire circuler le document ci-joint.

A/AC.237/Misc.28

GE.93-62122

**Priorités et critères pour le financement  
des mesures de prévention liées à la mise en oeuvre  
de la convention sur les changements climatiques  
à travers la procédure du  
Fonds pour l'Environnement Mondial**

I - Considérations générales : additionnalité et coûts d'apprentissage :

La convention sur les changements climatiques a prévu que soit apportée une aide additionnelle pour financer dans des pays en développement des projets qui entrent dans son champ d'application. Cette additionnalité est justifiée par la nécessité pour ces pays de disposer de moyens nouveaux pour mener des politiques environnementales qui apportent des bénéfices globaux sans pour autant pénaliser leur propre développement.

Le principe d'additionnalité repose donc sur un constat d'antinomie entre les préoccupations de développement et de protection de l'environnement global.

Bien que, de l'opinion de nombreux experts, ces préoccupations ne soient pas nécessairement contradictoires, l'avis reste largement partagé que les actions qui doivent être engagées dans le cadre d'un programme mondial de limitation de l'effet de serre impliquent un surcoût, tout au moins dans une phase transitoire.

Il ne s'agit pas là d'une contradiction pérenne puisque les surcoûts généralement évoqués devraient se réduire, voire parfois même s'annuler après une période plus ou moins longue d'apprentissage. Ces surcoûts ne sont pour une bonne part que le reflet d'un défaut d'internalisation dans l'économie des atteintes à l'environnement.

.../...

Dans ce contexte, le but des financements qui doivent être mis en place dans le cadre du Fonds pour l'Environnement Mondial doit bien être d'assurer, à travers une période d'apprentissage technique, économique et social, une meilleure synergie entre développement local et protection de l'environnement global.

Dans une telle logique, la "totalité du surcoût environnemental agréé" ("full agreed incremental cost") doit être le plus souvent considérée comme un coût transitoire, lié aux différents apprentissages cités plus haut.

Dans ces conditions, le FEM aurait notamment pour rôle 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 des opérations prioritaires d'économies d'émission de gaz à effet de serre.

Le FEM ne doit donc pas être uniquement considéré comme un mécanisme de financement de surcoûts récurrents liés aux préoccupations d'environnement global mais aussi comme un mécanisme incitatif destiné à induire à terme des politiques de développement compatibles avec ces préoccupations.

Le fait que l'on se trouve dans une phase transitoire nous place dans une situation dynamique et non pas statique qui ne peut manquer d'avoir des répercussions importantes sur les modes d'action, les priorités et les critères d'éligibilité de projets ou de programmes de coopération dans le domaine de la lutte contre le réchauffement du climat.

## II - Priorités d'action pour le FEM :

### II/1 - La notion de programme :

Le concept de projet ponctuel justifié pour la phase pilote du FEM n'est plus adapté à la nouvelle situation, caractérisée par la nécessité de soutenir la dynamique d'apprentissage technique, économique et social dans chacun des pays ou régions concernés.

A la notion de projet doit se substituer celle de programme, avec ce que cette notion recouvre de globalité, de volonté de planification, de cohérence et de continuité.

La notion de programme recouvre à la fois une suite d'opérations enchaînées, plus ou moins répétitives et un faisceau d'actions parallèles dans divers secteurs, techniques, économiques, institutionnels et sociaux.

Dans un tel contexte, il apparaît important d'utiliser une part des ressources du FEM pour la mise en place de capacités locales d'expertise, d'innovation et d'animation tant technique qu'administrative ("capacity building"). C'est en effet une condition majeure du succès, de la pérennité de l'action et de sa cohérence dans les contextes économiques politiques et sociaux locaux.

### II/2 - La logique des programmes :

Compte tenu des considérations précédentes, les programmes doivent avoir pour but principal la mise en place des moyens nécessaires pour résoudre les problèmes techniques, économiques, financiers, sociaux et institutionnels qui s'opposent de manière transitoire, à l'émergence de filières de développement respectueuses de l'environnement global.

Un programme ne peut donc pas être la simple addition d'opérations d'investissement, mais doit au contraire se présenter comme l'articulation cohérente des différentes phases d'un processus qui conduit de la démonstration d'une technologie à faible intensité d'émission de gaz à effet de serre jusqu'à son acceptation par les mécanismes normaux du marché dans un contexte économique et social spécifique à chacun des pays concernés.

Pour y parvenir, il faudra donc faire appel à une large palette de procédures diverses adaptées aux différentes facettes de l'apprentissage recherché :

- procédures d'aide à la constitution et à l'entretien d'une capacité technico-économique et administrative locale, et à la formation,

- procédures d'aide aux études préalables à la définition des stratégies sectorielles les plus pertinentes,

- procédures d'aide à l'expérimentation technique et sociale sur le terrain des mesures préconisées,

- procédures d'aide à la coopération technique et au transfert technologique,

- procédures de subventions, pendant une période de temps limitée, à l'implantation de matériels performants.

A ce propos, il convient d'insister sur la nécessité d'inclure dès l'origine un système d'évaluation continu et de diffusion des résultats pour chacune de ces procédures.

L'ensemble de ces procédures fait donc appel à une conjonction de mesures d'assistance technique et d'aide à l'investissement.

II/3 - Contenu thématique des programmes :

L'objectif de lutte contre l'augmentation de l'effet de serre doit s'articuler autour d'une double stratégie de précaution :

- adopter dès maintenant des mesures qui permettent de diminuer l'intensité spécifique d'émission des différentes activités humaines dans les meilleures conditions économiques et sociales (par exemple les mesures d'efficacité énergétique) pour ralentir le rythme des émissions, ajourner le réchauffement prévisible et donc gagner du temps,
- faire émerger des technologies de substitution qui ne produisent pas de gaz à effet de serre et dont la mise en place à plus long terme permettra une véritable action de prévention contre le réchauffement planétaire.

A/ Gagner du temps :

Dans la première catégorie de mesures "gagner du temps", on peut citer :

- l'amélioration de l'efficacité énergétique (transport, distribution et surtout usage final de l'énergie),
- l'usage de sources d'énergie réduisant les émissions de CO<sub>2</sub>, de méthane et des précurseurs de l'ozone troposphérique,
- la réduction des émissions de méthane et des précurseurs de l'ozone troposphérique (traitement des déchets organiques, récupération du méthane des mines de charbon, diminution des fuites de distribution du gaz naturel, etc),
- la séquestration des gaz à effet de serre (lutte contre la déforestation et contre le déstockage du carbone des sols, stockage organique du CO<sub>2</sub>).

B/ Faire émerger des filières de substitution :

Dans la deuxième catégorie "faire émerger des technologies de substitution", on trouve essentiellement le recours aux énergies renouvelables (solaire thermique et photovoltaïque, éolien, nouveaux vecteurs issus de la biomasse, géothermie, etc).

Il apparaît comme logique de consacrer une part majeure de l'action à la première catégorie de mesures à terme rapproché, par exemple 75 % à 80 % de l'effort et d'en réserver 20 à 25 % au soutien des filières de substitution qui devront progressivement prendre le relais des précédentes.

II/4 - Les priorités sectorielles :

Une attention particulière doit être portée aux réductions des émissions dans les domaines suivants :

- les transports de personnes et de marchandises dont la participation à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre est en croissance rapide,
- le développement de l'efficacité des usages de l'électricité, actuellement produite essentiellement à partir de combustibles fossiles,
- les pratiques agricoles et les usages énergétiques du bois, lorsqu'ils sont compatibles avec une gestion durable des surfaces boisées et lorsque les technologies de combustion utilisées permettent un bilan positif vis-à-vis de l'émission de gaz à effet de serre, en relation avec le maintien ou l'augmentation du stock de carbone des espaces concernés.

III - Critères d'éligibilité :

La plupart des critères de sélection développés par le STAP pour la phase pilote du FEM restent valables pour sélectionner les programmes et en particulier :

- conduire à un bénéfice pour l'environnement global en terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre,
- se fonder sur des bases scientifiques et techniques saines,
- présenter les caractéristiques d'efficacité économique requises,
- s'inscrire dans un programme national ou régional cohérent concernant les problèmes de développement et d'environnement local et global,
- favoriser le développement d'une capacité technique économique et administrative locale.

Il convient d'insister sur la nécessité de vérifier que les programmes contribueront à moyen terme au double objectif de développement et de protection de l'environnement. A ce propos, il faut souligner que les opérations de réduction des émissions à moindre surcoût immédiat ne sont pas forcément les plus judicieuses au regard de leur impact à moyen terme sur l'environnement et le développement.