

FONDS d'INVESTISSEMENT CLIMATIQUES

CTF/TFC.12/7
8 octobre 2013

Réunion du Comité du CTF
Washington D.C.
28 octobre 2013

Point 8 de l'ordre du jour

EFFICIENCE ECONOMIQUE DES PROJETS DU CTF

PROJET DE DECISION

Ayant pris connaissance du document intitulé *Efficienc e économique des projets du CTF* (CTF/TFC/12/7), le Comité du Fonds fiduciaire prend acte du bilan de l'application du concept d'efficience économique dans les plans et activités financés au titre du CTF, tel que dressé par l'Unité administrative des CIF et les BMD, et convient que pour la suite des choses, les informations suivantes seront requises :

- a) Le calcul du montant de l'investissement requis de la part du CTF pour éviter l'émission d'une tonne d'équivalent-CO₂ est un élément essentiel de tout projet/programme du CTF lorsqu'une proposition est soumise au Comité du Fonds fiduciaire aux fins d'approbation des financements. Ce montant n'est pas considéré comme un seuil, et ne constitue pas non plus un critère d'admissibilité des projets/programmes.
- b) Le seuil d'admissibilité des projets/programmes au financement du CTF peut être fixé au coût marginal de 200 dollars par tonne de réduction des émissions d'équivalent-CO₂. Comme les technologies financées par le CTF sont d'ordinaire loin d'atteindre ce seuil, il est proposé de n'exiger la réalisation de l'analyse du coût marginal de réduction des émissions — définie à la Section II — que pour les projets/programmes pour lesquels le montant de l'investissement requis de la part du CTF pour éviter l'émission d'une tonne d'équivalent-CO₂ dépasse ce seuil de [200 dollars par tonne].
- c) Lorsqu'on procède à l'estimation du montant de l'investissement requis de la part du CTF pour éviter l'émission d'une tonne d'équivalent-CO₂ (le coût marginal de réduction), il convient de présenter explicitement et clairement les méthodes et hypothèses retenues en précisant notamment les valeurs limites et les valeurs de référence, la durée d'application de la technologie ou de l'investissement, les types de GES visés et les facteurs de conversion des émissions. Les réductions indirectes de GES obtenues par exemple par le biais de la transposition des activités doivent être estimées séparément et présentées clairement. Outre le montant de l'investissement requis de la part du CTF pour éviter l'émission d'une tonne d'équivalent-CO₂, il convient aussi de fournir une estimation du coût total du projet (investissement du CTF plus cofinancements) par tonne de réduction d'émissions d'équivalent-CO₂.
- d) Outre les informations définies plus haut, les propositions soumises au CTF doivent inclure, le cas échéant et lorsque cela est possible, une analyse des réductions de coûts attendues des progrès techniques et de la transposition à l'échelle mondiale de la technologie proposée, et/ou de l'acquisition par les acteurs institutionnels de connaissances en la matière et de l'application de la technologie à l'échelle nationale.
- e) En concertation avec les BMD, l'Unité administrative des CIF s'emploiera à compiler, mettre à jour et communiquer les estimations de l'investissement requis de la part du CTF pour chaque tonne de réduction d'émissions d'équivalent-CO₂ pour tous les projets approuvés, dans une annexe accompagnant les rapports semestriels sur les opérations du CTF.

- f) À partir de 2014, les BMD rendront compte tous les deux ans au Comité du fonds fiduciaire de leurs travaux en cours ou prévus d'analyse des GES et de la mise au point des méthodes d'estimation de la réduction des GES et de leur application, ainsi que de leurs efforts conjoints visant à harmoniser les méthodes d'estimation des émissions de GES.

I. INTRODUCTION

1. L'efficacité économique est un des critères d'investissement des opérations du CTF. Les directives opérationnelles du CTF (pour les opérations tant du secteur public que privé) disposent que toutes les propositions de projets/programmes doivent inclure une évaluation de l'efficacité économique de l'investissement du CTF, c'est-à-dire du « montant de l'investissement requis de la part du CTF pour éviter l'émission d'une tonne d'équivalent-CO₂ ». Bien que les propositions de projets fournissent d'ordinaire des estimations de cet investissement au moment de présenter le financement à l'approbation du Comité du fonds fiduciaire, il n'existe pas de méthodologie uniforme de mesure de l'efficacité économique des opérations, et on ignore si ce critère a été utilisé ou s'il pourrait l'être pour l'évaluation des opérations du CTF.

2. Un membre du Comité du fonds fiduciaire a récemment demandé la tenue d'un débat sur l'efficacité économique des projets du CTF. Le présent document a été préparé par l'Unité administrative des CIF, en collaboration avec les BMD, pour répondre à cette demande. Il a pour objet de partager les informations et le point de vue de l'Unité administrative des CIF et des BMD sur l'efficacité économique des opérations du CTF et de proposer des pistes de réflexion qui permettront à l'avenir de faciliter les discussions portant sur cette question durant les réunions du Comité du Fonds fiduciaire.

DEFINITIONS DE L'EFFICACITE ECONOMIQUE

3. L'efficacité économique mesure d'une manière générale les avantages que permet d'obtenir un niveau donné de dépenses. Dans le contexte du CTF, elle a été définie de deux façons.

4. Premièrement, selon les critères d'investissement du CTF¹, il convient de fournir pour chaque projet/programme des informations sur le montant estimé de l'investissement requis de la part du CTF pour éviter l'émission d'une tonne d'équivalent-CO₂. Il s'agit de diviser le montant total des fonds requis pour le projet/programme par la quantité totale estimée d'émissions d'équivalent-CO₂ qui seront réduites ou évitées pendant la durée de vie des investissements. Comme les fonds du CTF font d'ordinaire partie d'un investissement plus considérable dans un projet donné, cette définition de l'efficacité économique tient compte de l'effet d'entraînement des financements du CTF. Selon cette définition, toutes choses égales par ailleurs, un projet du CTF qui mobilise plus de cofinancements (du point de vue du CTF) affichera une meilleure efficacité économique qu'un projet mobilisant moins de cofinancements.

5. Deuxièmement, un seuil d'efficacité économique a été établi pour les projets/programmes du CTF et intégré aux critères d'investissement du CTF afin de maximiser l'impact des ressources limitées du CTF. Ce seuil a été établi à 200 dollars par tonne d'équivalent-CO₂. Il convient toutefois de noter que ce seuil est défini comme le coût marginal de réduction des émissions, de sorte que « les projets entraînant un coût marginal supérieur à 200 dollars par tonne équivalent-CO₂ évitée ne pourront normalement pas bénéficier d'un

¹ CTF – Critères d'investissement pour les opérations du secteur public, 9 février 2009. Ces critères s'appliquent également aux opérations du CTF dans le secteur privé.

cofinancement du CTF². » Dans le contexte des critères d'investissement du CTF, ce seuil semble avoir été introduit pour guider le choix des technologies appuyées par le CTF et faire en sorte que ce dernier évite les technologies précommerciales pour mettre plutôt l'accent sur le déploiement des technologies déjà commercialisées³.

III. MESURE DE L'EFFICIENCE ECONOMIQUE DES PROJETS DU CTF

6. En pratique, au moment où elles sont soumises au Comité du Fonds fiduciaire aux fins d'approbation du financement, les propositions du CTF contiennent généralement une estimation de l'efficacité économique mesurée en tonnes de réduction d'équivalent-CO₂ par dollar investi par le CTF. Certaines propositions fournissent également une estimation de la réduction d'équivalent-CO₂ par dollar d'investissement total (financements du CTF plus cofinancements). Sur les 36 projets du CTF approuvés par le Comité du Fonds fiduciaire et recensés dans le rapport d'activité semestriel de mai 2013, les estimations préliminaires laissent penser que l'efficacité économique des projets du CTF s'établit à environ 4 dollars par tonne d'équivalent-CO₂, et varie de moins de 1 dollar à 40 dollars par tonne de réduction des émissions d'équivalent-CO₂.

7. Les valeurs de l'efficacité économique établies jusqu'à maintenant pour les projets/programmes du CTF sont à peu près conformes à la première définition proposée dans la section II. Elles peuvent nous renseigner utilement sur l'efficacité économique des investissements du CTF. Toutefois, l'analyse comparative des valeurs obtenues pour divers projets/programmes, en particuliers ceux réalisés dans des secteurs différents et qui s'appuient sur des technologies ou sur des instruments financiers différents, risque de ne pas fournir des informations utiles pour la prise de décisions de financement (voir section IV ci-dessous).

8. Les projets ou programmes soumis aux fins de financement par le CTF font normalement l'objet d'une analyse économique, y compris une analyse des coûts et des avantages, mais il est rare que cette analyse permette de déterminer un coût marginal de réduction des émissions conforme à la seconde définition de l'efficacité économique examinée à la section II. Cependant, il semble que les membres du Comité du Fonds fiduciaire appliquent parfois le seuil de 200 dollars par tonne d'équivalent-CO₂ pour évaluer l'efficacité économique conformément à la première définition (montant de l'investissement requis de la part du CTF pour éviter l'émission d'une tonne d'équivalent-CO₂). Cette façon de procéder risque de créer de la confusion entre les deux définitions de l'efficacité économique.

² Voir la note de bas de page 1.

³ Selon le document intitulé *CTF – Critères d'investissement pour les opérations du secteur publique*, « Le CTF n'appuiera pas les technologies qui en sont encore au stade de la recherche, mais encouragera plutôt le déploiement, et éventuellement la commercialisation, des nouvelles technologies à faible émission de carbone. Priorité sera accordée aux propositions concernant des technologies disponibles dans le commerce qui offrent un bon potentiel de réduction des émissions. Seront ensuite considérés les projets ayant fait la preuve de leur viabilité technique, mais offrant peu de possibilités de réduction des émissions. »

IV. DEFIS SUPPLEMENTAIRES DE LA MESURE/COMPARAISON DE LA RENTABILITE ECONOMIQUE

9. La mesure et la comparaison de l'efficacité économique des divers projets du CTF, évaluée à l'aune du montant investi par le CTF pour chaque tonne de réduction des émissions d'équivalent-CO₂, présentent d'autres difficultés inhérentes. La vaste étendue des valeurs calculées peut être attribuée à un certain nombre de facteurs : a) technologies déployées ; b) stratégies d'intervention ; c) degré de cofinancement ; d) méthodes utilisées pour estimer la réduction des émissions de GES.

10. **Technologies déployées.** Le CTF finance l'application d'un large éventail de technologies dans les secteurs de l'énergie renouvelable, de la maîtrise énergétique et des transports urbains durables. Or, il est difficile de comparer l'efficacité économique mesurée en dollars par tonne de réduction d'un secteur à l'autre, et même au sein d'un même secteur. Par exemple, l'énergie éolienne et l'énergie géothermique sont d'une manière générale plus matures et moins coûteuses que l'énergie solaire concentrée (ESC), et présentent donc une plus grande efficacité économique. On ne voit pas exactement comment une telle information pourrait servir de critère d'investissement pour le choix des technologies ou des projets à appuyer ou à retenir en priorité.

11. **Stratégies d'intervention.** Les instruments financiers utilisés dans le cadre des projets du CTF varient du don au prêt assorti de conditions et d'échéances différentes, du prêt aux garanties et de l'investissement direct à l'utilisation d'intermédiaires financiers. La comparaison de l'efficacité économique de projets utilisant des instruments financiers différents ou des fonds comportant des niveaux de concessionnalité différents risque également de conduire à des résultats et à des conclusions erronés concernant l'efficacité économique.

12. **Degré de cofinancement.** Le ratio de cofinancement peut varier largement d'un projet du CTF à l'autre. Par exemple, sur les 36 projets du CTF approuvés par le Comité du Fonds fiduciaire et recensés dans le rapport d'activité semestriel de mai 2013, le niveau de cofinancement s'établit en moyenne à 8 dollars par dollar investi par le CTF, mais il varie de 1 pour 1 à 30 pour 1. Peu importe la source des fonds, si on présume que le financement du CTF et le cofinancement qu'il mobilise visent à atteindre le même objectif, un projet jouissant d'un ratio plus élevé de cofinancement présentera par définition un degré plus élevé d'efficacité économique qu'un projet similaire jouissant d'un ratio de cofinancement moins élevé.

13. **Méthodes d'estimation de la réduction des émissions de GES.** À l'heure actuelle, les BMD ne respectent pas une méthodologie uniforme pour l'estimation de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Certaines d'entre elles ont tenté d'élaborer des méthodes normalisées de calcul des émissions des GES secteur par secteur ; d'autres, aux côtés d'un certain nombre d'organismes d'aide bilatérale et multilatérale, ont également tenté d'harmoniser leurs méthodes de calcul. Cependant, ce travail d'harmonisation reste à ce jour inachevé. À la demande du Comité du Fonds fiduciaire du CTF, l'Unité administrative des CIF et les BMD ont élaboré un guide simple de suivi et de notification des résultats des efforts de réduction des émissions de GES sans entrer dans les détails des enjeux méthodologiques ni chercher à simplifier les méthodes utilisées par les BMD.

V. EFFICIENCE ECONOMIQUE ET AUTRES CRITERES D'INVESTISSEMENT

14. Voici quels sont les critères d'investissement pour les opérations du secteur public⁴ :

- a) potentiel de réduction des émissions de GES ;
- b) efficacité économique ;
- c) transposabilité potentielle à grande échelle ;
- d) impact sur le développement ;
- e) potentiel de réussite ;
- f) surcoût et prime de risque.

15. Lorsque le CTF a été établi, ces critères d'investissement étaient censés lui servir à « ...évaluer les programmes et les projets proposés et établir les priorités (...) afin de maximiser l'impact de ses ressources⁵. » L'efficacité économique est un des six critères d'investissement, et les objectifs du CTF ne se limitent pas à appuyer le recours aux technologies les moins coûteuses qui permettraient simplement de maximiser la réduction des émissions de GES. Les autres critères énumérés ci-dessus sont aussi importants, mais des choix s'imposent souvent — par exemple, entre l'efficacité économique et le potentiel de réduction des émissions de GES, la transposition à grande échelle ou l'impact sur le développement. En conséquence, le CTF pourra choisir de privilégier des technologies plus coûteuses — par exemple, l'ESC — qui peuvent s'avérer moins efficaces au plan économique que certaines autres solutions de rechange, mais qui sont plus facilement transposables à grande échelle et qui risquent de conduire à une réduction sensible des émissions de GES tout en générant d'autres avantages économiques et sociaux.

16. Par ailleurs, la détermination de l'ordre de priorité des projets/programmes à l'échelle nationale s'effectue après l'élaboration du plan d'investissement du CTF – un processus dirigé par les pays bénéficiaires avec l'aide des BMD. Les pays bénéficiaires et les BMD participantes peuvent appliquer leurs propres considérations stratégiques et pratiques pour déterminer l'ordre de priorité des projets/programmes à financer, mais quelques pays seulement ont utilisé explicitement à cette fin l'analyse du coût marginal de réduction des émissions. Une fois qu'un plan d'investissement a été approuvé par le Comité du Fonds fiduciaire, tous les projets et programmes qui y figurent sont inclus dans le portefeuille. L'analyse du coût marginal de réduction des émissions n'est donc pas un outil très utile à cet égard. Si de nouveaux pays sont un jour autorisés à élaborer des plans d'investissement aux fins d'examen par le CTF, le Comité du

⁴ Voir note de bas de page 1. Il existe en outre une série de critères d'investissement supplémentaires pour les opérations du secteur privé : viabilité financière ; utilisation efficace des financements concessionnels ; capacité à ne pas fausser le marché ; risques du projet (*Directives opérationnelles du CTF pour le secteur privé*, document révisé, 24 octobre 2012).

⁵ Voir note de bas de page 1. Il a également été suggéré « que le CTF élabore une base de données commune, le cas échéant, pour appuyer le processus de prise de décisions en utilisant ces critères d'investissement. »

Fonds fiduciaire pourra songer à exiger le recours à l'analyse du coût marginal de réduction pour expliquer comment et pourquoi les activités de rechange ont été envisagées sans toutefois être reconnues comme prioritaires.

17. En pratique, une autre mesure de l'efficacité économique (fondée sur le montant de l'investissement requis de la part du CTF pour éviter l'émission d'une tonne d'équivalent-CO₂) et d'autres critères d'investissement sont examinés au niveau du projet/programme plutôt qu'au niveau du plan d'investissement ou du portefeuille. Chaque proposition de projet/programme comporte une section qui explique dans quelle mesure le projet/programme répond à l'ensemble des critères d'investissement pertinents. Dans l'état actuel des choses, il paraît pratique et raisonnable de maintenir la pratique courante qui consiste à contrôler l'application du critère d'investissement à l'étape de l'examen du projet/programme individuel.

VI. MARCHE A SUIVRE PROPOSEE

18. Compte tenu des nombreux défis que posent l'évaluation et la comparaison de l'efficacité économique des différents projets du CTF, les étapes suivantes sont proposées en vue d'améliorer le calcul de l'efficacité économique des investissements du CTF.

- a) Le calcul du montant de l'investissement requis de la part du CTF pour éviter l'émission d'une tonne d'équivalent-CO₂ est un élément essentiel de tout projet/programme du CTF lorsqu'une proposition est soumise au Comité du Fonds fiduciaire aux fins d'approbation des financements. Ce montant n'est pas considéré comme un seuil, et ne constitue pas non plus un critère d'admissibilité des projets/programmes.
- b) Le seuil d'admissibilité des projets/programmes au financement du CTF peut être fixé au coût marginal de 200 dollars par tonne de réduction des émissions d'équivalent-CO₂. Comme les technologies financées par le CTF sont d'ordinaire loin d'atteindre ce seuil, il est proposé de n'exiger la réalisation de l'analyse du coût marginal de réduction des émissions — définie à la Section II — que pour les projets/programmes pour lesquels le montant de l'investissement requis de la part du CTF pour éviter l'émission d'une tonne d'équivalent-CO₂ dépasse ce seuil de [200 dollars par tonne].
- c) Lorsqu'on procède à l'estimation du montant de l'investissement requis de la part du CTF pour éviter l'émission d'une tonne d'équivalent-CO₂ (le coût marginal de réduction), il convient de présenter explicitement et clairement les méthodes et hypothèses retenues en précisant notamment les valeurs limites et les valeurs de référence, la durée d'application de la technologie ou de l'investissement, les types de GES visés et les facteurs de conversion des émissions. Les réductions indirectes de GES obtenues par exemple par le biais de la transposition des activités doivent être estimées séparément et présentées clairement. Outre le montant de l'investissement requis de la part du CTF pour éviter l'émission d'une tonne d'équivalent-CO₂, il convient aussi de fournir une estimation du coût total du projet (investissement du CTF plus cofinancements) par tonne de réduction d'émissions d'équivalent-CO₂.

- d) Outre les informations définies plus haut, les propositions soumises au CTF doivent inclure, le cas échéant et lorsque cela est possible, une analyse des réductions de coûts attendues des progrès techniques et de la transposition à l'échelle mondiale de la technologie proposée, et/ou de l'acquisition par les acteurs institutionnels de connaissances en la matière et de l'application de la technologie à l'échelle nationale.
- e) En concertation avec les BMD, l'Unité administrative des CIF s'emploiera à compiler, mettre à jour et communiquer les estimations de l'investissement requis de la part du CTF pour chaque tonne de réduction d'émissions d'équivalent-CO₂ pour tous les projets approuvés, dans une annexe accompagnant les rapports semestriels sur les opérations du CTF.
- f) À partir de 2014, les BMD rendront compte tous les deux ans au Comité du fonds fiduciaire de leurs travaux en cours ou prévus d'analyse des GES et de la mise au point des méthodes d'estimation de la réduction des GES et de leur application, ainsi que de leurs efforts conjoints visant à harmoniser les méthodes d'estimation des émissions de GES.