

Oxford Energy and Environment Comment

Février 2008

Un pas en avant, deux pas en arrière?

La gouvernance des Fonds d'investissement pour le climat de la Banque mondiale

ⁱ
par **Benito Müller et Harald Winkler** ⁱⁱ

(traduction en langue française par Djamila Robinet-Kaloya, ENDA)

Le 2 mars 2005, plus de cent pays, aux côtés de représentants de la Banque mondiale, des Banques de Développement Régional (BDR) et du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (CAD) se sont engagés à établir « un plan d'action concret pour rationaliser les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide afin de mieux répondre aux besoins des pays en développement »ⁱⁱⁱ, en publiant la

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide:

Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle^{iv}

La Déclaration comprend quelque 50 engagements pris par l'OCDE ("bailleur") et des pays en développement ("partenaires") pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'Aide publique au développement (APD), principalement en « intégrant » l'APD aux stratégies de développement nationales. Et le message-clé de cette Déclaration est que cela ne peut se faire que si les pays partenaires bénéficiaires peuvent exercer un véritable contrôle sur le processus. Parmi les deux seules personnes mentionnées dans le communiqué de presse relatif à la Déclaration, on peut citer le président de la Banque mondiale de l'époque, James Wolfensohn, qui aurait déclaré : « nous savons ce qu'il faut faire. Avec la Déclaration de Paris, nous avons le plan d'action nécessaire pour le faire ».

Trois ans plus tard, la Banque mondiale, associée aux BDR, a entamé un processus de consultation visant à établir un « portefeuille de Fonds d'investissement stratégiques pour le climat [FIC]. Globalement, ces fonds auront pour objectif de fournir un financement concessionnel pour des réformes stratégiques et des investissements qui atteignent des objectifs de développement en s'orientant vers une voie de développement à faibles émissions de carbone et une économie capable de faire face aux changements climatiques »^v.

Le contenu du présent document relève de la seule responsabilité de l'auteur. Il n'exprime pas nécessairement les opinions de l'Oxford Institute for Energy Studies ni de l'un ou l'autre de ses membres.

Le portefeuille proposé inclurait initialement trois nouveaux fonds d'investissement: un *Fonds pour les technologies propres* (taille ciblée, 5-10 milliards de \$ US), un *Fonds d'investissement pour les forêts* de 1 milliard de \$ US et un *Fonds pilote pour l'adaptation* de 1 milliard de \$ US, devant être réapprovisionnés soit directement, soit par le biais d'un autre nouveau fonds de « transformation ». Les FIC ont notamment pour objectif d'« expérimenter des approches et des idées innovantes... selon le principe consistant à apprendre en faisant, de manière à informer et à favoriser une issue positive des négociations-cadres de l'après 2012 ».

Même si la plupart des pays en développement rejetteraient l'idée selon laquelle les délibérations de l'après 2012 constituent des « négociations-cadres » (en ce qui les concerne, le cadre est, et doit rester, la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques), cette initiative de la Banque mondiale semblerait correspondre parfaitement à ce que pensent beaucoup des pays bénéficiaires potentiels de ces fonds. Après tout, cela fait longtemps que la plupart des pays en développement réclament des activités permettant d'« apprendre en faisant », en particulier dans le contexte du *Mécanisme pour un développement propre* et du *programme de travail de Nairobi sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques*.^{vi}

Cette initiative pourrait, notamment, marquer le commencement de la collaboration sérieuse tant attendue entre pays développés et en développement pour lutter contre les changements climatiques, à travers un financement nouveau et additionnel dans l'esprit de l'Art 4.7 de la Convention, tel qu'il est reflété dans les objectifs jumeaux du paragraphe 1.b.ii du Calendrier de Bali, à savoir la combinaison d'actions d'atténuation mesurables, communicables et vérifiables de la part des pays en développement et d'un financement et d'un transfert de technologies mesurables, communicables et vérifiables de la part des pays développés.

La Déclaration de Paris, ainsi que l'initiative de la Banque mondiale, visent en fin de compte à intégrer certaines politiques dans les pays en développement. Les justifications avancées pour les trois FIC sont relativement explicites à cet égard :

- ***Fonds pour des technologies propres***: « Il existe un vide dans la structure de l'APD internationale en ce qui concerne le financement accordé aux pays en développement à des taux plus libéraux que les conditions standards des BMD et à l'échelle nécessaire pour les inciter à intégrer des stratégies à faibles émissions de carbone à leurs programmes de développement et à leurs décisions en matière d'investissement ».
- ***Fonds d'investissement pour les forêts*** : « les stratégies d'atténuation et d'adaptation doivent devenir indissociables des politiques forestières nationales et des efforts internationaux pour aborder les changements climatiques ».
- ***Fonds pilote pour l'adaptation*** : « Nous devons modifier les approches et le financement de l'adaptation dans les pays en développement, pour que d'une question isolée elle devienne un élément à part entière de la planification et de la budgétisation de base du développement ».

Le problème, à notre avis, est que la Banque mondiale essaye de le faire sans tenir aucun compte des enseignements que reflète la Déclaration de Paris. Cela ne transparaît pas seulement dans le ton plutôt paternaliste du plan d'action (« Nous devons transformer... les pays en développement »), mais bien plus sérieusement dans la structure de gouvernance proposée pour les FIC. Nous avons le sentiment que les nombreux éléments du plan d'action dignes de succès seront inutilement voués à l'échec si ces défauts de gouvernance ne sont pas rectifiés rapidement et franchement.

En effet, nos craintes ne reposent pas uniquement sur la certitude qui est la nôtre que l'esprit de la Déclaration de Paris, qui met l'accent sur le partenariat et le contrôle mutuel du processus, est le seul moyen de parvenir à l'intégration de l'APD souhaitée, mais sur le fait que le type de financement des

changements climatiques envisagé par les fonds de la Banque mondiale n'est généralement pas considéré comme faisant partie de l'APD. Ces fonds sont supposés s'ajouter à cette dernière, reflétant le principe de responsabilité commune, mais différenciée. En conséquence, beaucoup de pays en développement, si ce n'est la plupart, se considèrent en droit de recevoir ce type d'aide, si bien qu'il est encore plus important que dans le cas de l'APD qu'ils prennent le contrôle des processus de financement respectifs. En fait, les négociations qui viennent de s'achever sur le Fonds pour l'adaptation du Protocole de Kyoto illustrent parfaitement ce qui peut se passer dans le contexte du financement des changements climatiques en l'absence de ce contrôle.

Un pas en avant ...

Le Fonds pour l'adaptation repose sur une taxe sur le Mécanisme pour un développement propre (MDP), créé en 1997 en vertu du Protocole de Kyoto. Toutefois, les négociations relatives au fonctionnement et à la gestion de ce fonds ont dû attendre la première session de l'instance dirigeante du Protocole de Kyoto (CMP.1^{vii}), qui s'est tenue à Montréal, après l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto en 2005. Dans l'intervalle, deux autres fonds avaient été créés (2000) dans le cadre du mécanisme de financement de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, dépendant tous deux du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), situé à Washington puisqu'à l'origine, il avait été « créé au sein de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD, ou Banque mondiale) en tant que programme pilote destiné à contribuer à la protection de l'environnement mondial »^{viii}.

A Montréal, nombre de pays (notamment industrialisés) pensaient que le candidat le plus logique pour diriger le FA serait une fois encore le FEM, étant donné son bilan et par souci de ne pas multiplier les entités organisationnelles. Et pourtant, c'est justement à cause de ce bilan, jugé insatisfaisant par de nombreux pays en développement, notamment en ce qui concerne les deux fonds de la Convention, que le débat sur l'opérationnalisation du FA est devenu un débat sur les mérites et les torts du FEM et de sa structure de gouvernance.

De nombreux pays en développement avaient le sentiment d'un contrôle très limité, voire inexistant, sur le FEM, qui leur semblait dominé par les préoccupations des bailleurs et indifférent aux conseils émanant de la Conférence des Parties à la CCNUCC (CdP). Cette insatisfaction a conduit, en premier lieu, lors de la deuxième réunion de la CMP à Nairobi, à la révision plutôt inhabituelle d'une décision venant d'être adoptée à la précédente session de Montréal. Il s'agissait de l'ajout explicite de la nécessité pour le FA d'être sous « l'autorité » de la CMP, en plus de la mention traditionnelle « sous l'égide de et responsable devant ». La décision de Nairobi a également adopté la règle d'« un pays, un vote »^{ix} et une représentation majoritaire des pays en développement au sein de l'instance dirigeante. C'était là un changement radical par rapport aux modalités antérieures des fonds pour les changements climatiques, selon lesquelles les bailleurs, du fait du système de vote mixte du FEM, possédaient un droit de veto implicite.^x

Lors de la dernière session de la CMP, à Bali, en Indonésie (novembre 2007), cette insatisfaction s'est de nouveau trouvée confirmée, entre autres dans une déclaration faite par Marthinus Van Schalkwyk, ministre de l'Environnement et du Tourisme de l'Afrique du Sud, chargé des négociations du FA au nom du G77+ Chine :

“Le mandat de notre cabinet portait sur la création d'un système de gouvernance transparent et juste dans le cadre d'un Comité du Fonds pour l'adaptation [...] Notre objectif était également d'assurer que ce fonds serait dispensé des procédures décisionnelles du FEM, afin de donner aux pays en développement voix au chapitre plus directement et équitablement en ce qui concerne la manière d'orienter et d'allouer les ressources.

La possibilité pour les parties remplissant les conditions requises d'accéder directement au Fonds pour l'adaptation était primordiale pour le Groupe des 77. Les membres du G77 ne voulaient plus d'un processus les obligeant à avoir recours à des organismes d'exécution. Après s'être mis d'accord sur l'ajout de critères relatifs à la responsabilité financière et à la capacité à exécuter les projets, il a été décidé que les pays remplissant les conditions requises auraient directement accès au Fonds.

La nomination d'un secrétariat et d'un administrateur constituait l'un des aspects les plus litigieux de la décision, étant donné l'expérience négative de la plupart des pays en développement en matière d'interactions avec le FEM et la Banque mondiale eu égard au financement de projets liés au climat. »

Finalement, à Bali, la CMP a effectivement décidé de créer un organe de mise en oeuvre entièrement nouveau, s'ajoutant au FEM, appelé le *Comité du Fonds pour l'adaptation* (CFA). Il se compose d'une majorité de membres/suppléants émanant de pays en développement et de représentants désignés provenant des deux principaux groupes d'intérêts bénéficiaires : le Groupe des pays les moins avancés et l'Alliance des petits Etats insulaires. En outre, il a été décidé que les Parties auraient un accès direct, le rôle du FEM et de la Banque mondiale dans la gestion du FA se limitant à assumer, de manière intérimaire, les fonctions de secrétariat et d'administrateur, respectivement. En effet, pour éviter toute confusion possible avec l'autre organe de mise en oeuvre des mécanismes financiers des Nations Unies pour les changements climatiques, il a également été décidé que le CFA se réunirait au siège du Secrétariat de la CCNUCC, à Bonn, en Allemagne.

En conséquence, l'évaluation de la Décision de Bali concernant le Fonds pour l'adaptation faite par M. Van Schalkwyk n'est donc pas surprenante : « La décision constitue une victoire déterminante pour le monde en développement, avec l'instauration d'un nouveau système de gouvernance pour le financement d'activités d'adaptation. » Ce qui est surprenant, c'est que la nouvelle ne semble pas avoir atteint le 1818 H Street, à Washington (siège de la Banque mondiale comme du FEM).

... deux pas en arrière?

L'un des problèmes, si ce n'est *le* problème-clé, en ce qui concerne le plan d'action actuel relatif au Fonds d'investissement pour le climat de la Banque mondiale (et pas seulement du point de vue des pays en développement), concerne la structure de gouvernance proposée, à côté de laquelle celle du FEM semble indéniablement progressiste.^{xi} En effet, comparée à celle du Fonds pour l'adaptation, elle constitue un énorme pas en arrière.

D'après la version du plan d'action du 22 janvier, chaque fonds d'investissement serait doté d'une structure de gouvernance indépendante jouissant d'un contrôle final sur ce fonds [§6]. La gouvernance de chaque fonds serait exercée par le biais d'un Comité du fonds fiduciaire (CFF), *composé de bailleurs de ce même fonds*, choisissant leurs représentants [§§6, 17]. Le § 17 énonce aussi le principe d'une contribution minimale, dont le niveau « doit être défini », ce qui signifie que les petits pays donateurs pourraient bien se voir tenus à l'écart de la gouvernance du fonds.

L'interaction envisagée entre les bénéficiaires et les intéressés est présentée [§11] comme la possibilité pour les « bailleurs de tous les fonds de convoquer un vaste forum annuel pour rassembler les bailleurs, les bénéficiaires et les intéressés. Ce grand forum permettrait d'échanger des points de vue sur les questions de politique influant sur le fonds d'investissement et sur d'autres activités. » En d'autres termes, les pays en développement et les ONG, avec un peu de chance, pourraient se voir invités une fois par an pour savoir ce qui se passe.

Les autres articles concernant la manière dont ces FIC seraient dirigés/gérés commencent par une proposition selon laquelle la Banque mondiale hébergerait le secrétariat de ces fonds [§12] et ferait office d'administrateur [§13]. La prise de décision se ferait essentiellement par consensus [§18], les CFF « se réunissant au niveau supérieur une ou deux fois par an, en fonction des besoins » [§20]. Vers la fin, le plan d'action aborde la rétribution du Secrétariat et de l'Administrateur (devant « reposer sur le coût plutôt que sur un pourcentage des ressources détenues par le fonds » [§28], avant de passer aux « questions nécessitant une élaboration approfondie » [§29]. La troisième question énumérée, immédiatement après « (ii) qui devrait présider les réunions du Comité du fonds fiduciaire? » est la suivante :

“(iii) qui serait invité en tant qu’observateur auprès du Comité du fonds fiduciaire? Voix des pays bénéficiaires dans la structure de gouvernance?”

Il devrait sembler encourageant que la question d’accorder une voix aux pays bénéficiaires dans la structure de gouvernance de ces nouveaux fonds de la Banque mondiale soit toujours considérée comme une question nécessitant une élaboration approfondie, même s’il semble malheureusement peu probable qu’elle se voit accorder l’importance nécessaire pour assurer le succès de cette initiative.

La Banque mondiale, ou plutôt les bailleurs-clés consultés jusqu’ici (Japon, Royaume-Uni, et Etats-Unis) seront-ils capables et accepteront-ils d’aller de l’avant dans leur proposition de gouvernance des fonds envisagés en incluant des pays en développement en tant que partenaires égaux, dans l’esprit de la Déclaration de Paris de l’OCDE ?

Nous ne demandons pas à la Banque mondiale ni aux autres bailleurs de cette initiative potentiellement prometteuse de réaliser un « gigantesque pas en avant » ; tout ce que nous espérons c’est qu’il soit encore temps d’éviter un pas dans la mauvaise direction, ce qui ne serait vraiment dans l’intérêt de personne. Après tout, il va sans dire que le financement qui transitera par ces fonds, notamment par le Fonds pour des technologies propres, profitera à leurs propres industries au moins autant qu’il profitera aux pays en développement participants.

Plus spécifiquement, le Royaume-Uni et le Japon, voire les Etats-Unis après le changement de gouvernement, seront-ils capables d’adhérer au partenariat établi dans le Fonds pour l’adaptation du Protocole de Kyoto ? D’une part, ce qui justifie globalement le Fonds pilote pour l’adaptation du FIC proposé, à savoir l’intégration de l’adaptation en tant qu’« élément à part entière des programmes de développement nationaux et sectoriels », n’est pas incompatible avec les attributions du Fonds pour l’adaptation, mais pourrait facilement être intégré en tant que « Programme pour l’adaptation des politiques », notamment si les bailleurs se montrent prêts à financer ce type d’activités. En tant que tel, il compléterait les activités menées dans le cadre de projets du Fonds pour l’adaptation et financées par le biais de la taxe du MDP, ce qui lui donnerait vraiment une vision de l’adaptation à 360°.

La question est donc de savoir si la communauté des bailleurs est prête à fournir les ressources de démarrage pour un tel programme dans le cadre du Fonds pour l’adaptation ? Ou bien choisiront-ils d’entamer encore la confiance en contribuant à une prolifération inutile de fonds à la structure de gouvernance totalement inacceptable pour la grande majorité des pays du monde ?

Notes de bas de page

ⁱ Directeur (Energie & Environnement), Oxford Institute for Energy Studies. Directeur général, Oxford Climate Policy. Courrier électronique: benito.mueller@philosophy.ox.ac.uk

ⁱⁱ Maître de conférences, Energy Research Centre, Université du Cap, écrivant à titre personnel.

ⁱⁱⁱ OCDE, “International community holds itself accountable for better use of aid” Communiqué de presse, Paris: 2 mars 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/23/34570799.pdf>

^{iv} <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

^v Banque mondiale, *Consultation Draft on Climate Investment Funds*, 22 janvier 2008. Toutes les citations du présent article, sauf mention contraire, sont extraites de ce document.

^{vi} http://unfccc.int/adaptation/sbsta_agenda_item_adaptation/items/3633.php

^{vii} Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole de Kyoto.

^{viii} FEM, *Instrument for the Establishment of the Restructured, Global Environment Facility*, préface.

^{ix} Décision 5/CMP.2, paragraphe 3.

^x Selon les procédures de vote du FEM, une double majorité de 60% des pays et de 60% des bailleurs est nécessaire pour qu’une décision soit votée, ce qui aurait donné au groupe des principaux bailleurs un droit de veto de facto. Toutefois, il n’y a jamais eu

de vote dans l'histoire du FEM, depuis sa création en 1991, au moins en partie, pourrait-on dire, du fait du pouvoir de veto implicite inhérent à ce type de vote à enjeu financier.

^{xi}

De toute évidence, étant donné la récente discussion concernant l'opérationnalisation du Fonds pour l'adaptation, d'autres questions sont susceptibles de susciter la controverse, entre autres le fait que (i) les fonds sont supposés « mettre l'accent sur les pays présentant le plus fort potentiel de transformation vers un développement à faibles émissions de carbone ou capable de faire face aux changements climatiques », ce qui, associé à la « liste des émissions et des tendances actuelles de GES » (§ 31.iv), n'est pas sans rappeler le *Cadre d'allocation des ressources du FEM*, ou le fait que (ii) les fonds reposeront sur des organismes d'exécution, tels que la Société financière internationale (www.ifc.org), institution de la Banque mondiale chargée des opérations avec le secteur privé. Cependant, notre principale préoccupation dans ce contexte porte sur la structure de gouvernance proposée.