



L'action du Groupe de la Banque mondiale dans le domaine du changement climatique

Phase I : Évaluation des réformes de la politique énergétique de la Banque mondiale qui profitent à tous



**Évaluation
sommaire**

LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

ŒUVRER POUR UN MONDE SANS PAUVRETÉ

Le Groupe de la Banque mondiale se compose de cinq institutions – la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), la Société financière internationale (SFI), l'Association internationale de développement (IDA), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (ICSID). Sa mission est de lutter contre la pauvreté pour obtenir des résultats durables et d'aider les populations à se prendre en charge et à maîtriser leur environnement grâce à l'apport de ressources, au partage du savoir, au renforcement des capacités et à la mise en place de partenariats dans les secteurs public et privé.

LE GROUPE INDÉPENDANT D'ÉVALUATION

AMÉLIORER LES RÉSULTATS DU DÉVELOPPEMENT GRÂCE À DES ÉVALUATIONS DE QUALITÉ

Le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) est une unité indépendante au sein du Groupe de la Banque mondiale. Elle comprend trois entités : l'IEG-Banque mondiale est chargé de l'évaluation des activités de la BIRD (Banque mondiale) et de l'IDA, l'IEG-IFC se consacre principalement à l'évaluation du travail de la SFI sur le développement du secteur privé et l'IEG AMGI s'occupe de l'évaluation des projets bénéficiant de la garantie et des services de l'AMGI. L'IEG rend compte directement aux Administrateurs de l'institution par l'intermédiaire du Directeur général chargé de l'évaluation.

Les évaluations visent à tirer les leçons de l'expérience, à fournir des données objectives à partir desquelles évaluer les résultats du travail du Groupe de la Banque et à rendre compte de la réalisation des objectifs fixés par l'institution. L'IEG contribue également à améliorer l'action de la Banque en tirant et en diffusant les leçons tirées de l'expérience et en formulant des recommandations à partir des conclusions de ses évaluations.

Dans cet ouvrage—

Avant-propos

Résumé analytique

Réponse de la direction

Rapport de synthèse du Président : Comité pour l'efficacité du développement

Déclarations du Groupe consultatif

Glossaire

Table des matières de la version intégrale

Pour la version intégrale de l'étude, voir <http://www.worldbank.org/ieg/>

IEG

BANQUE MONDIALE
GROUPE D'ÉVALUATION INDÉPENDANT



L'action du Groupe de la Banque mondiale dans le domaine du changement climatique

Phase I : Évaluation des réformes de la politique énergétique de la Banque mondiale qui profitent
à tous

—Évaluation sommaire—



©2009 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Téléphone : 202-473-1000
Site web : www.worldbank.org
Courriel : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés

1 2 3 4 5 11 10 09 08

Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale. Les constations, interprétations et conclusions qui y sont présentées ne reflètent pas nécessairement les vues des Administrateurs de la Banque mondiale ou des pays qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent document n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement qu'elle reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et licences

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Pour obtenir cette autorisation, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, au Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, États-Unis ; téléphone : 978-750-8400 ; télécopie : 978-750-4470 ; site web : www.copyright.com.

Pour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, envoyez votre demande par courrier à l'adresse suivante : Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, États-Unis ; par télécopie : 202-522-2422 ; ou par courriel : pubrights@worldbank.org.

Photos—**Plat supérieur** : Centrale électrique à charbon de Tangshan, Province de Hebei (Chine). Reproduit avec l'autorisation de Corbis ; photo © Jason Lee/Reuters/Corbis. **Plat inférieur** : Torchère de gaz naturel du complexe d'exportation de produits pétroliers Pemex de Dos Bocas (Mexique). Reproduit avec l'autorisation de Corbis ; photo © Keith Dannemiller/Corbis.

ISBN: 978-0-8213-7850-2
e-ISBN-13: 978-0-8213-7855-7
DOI: 10.1596/978-0-8213-7850-2

Une demande a été soumise à la bibliothèque du Congrès des États-Unis en vue de cataloguer cette publication.

Service d'information et de documentation de la Banque mondiale
Courriel : pic@worldbank.org
Téléphone : 202-458-5454
Télécopie : 202-522-1500

Groupe indépendant d'évaluation
Programmes de connaissances et renforcement
des capacités d'évaluation (IEGKE)
Courriel : eline@worldbank.org
Téléphone : 202-458-4497
Télécopie : 202-522-3125



Imprimé sur papier recyclé

Avant-propos

Les scientifiques s'accordent pour dire que le changement climatique risque de compromettre le développement, tandis que le maintien des orientations actuelles en matière de développement risque de déstabiliser le climat. Le Groupe de la Banque mondiale est conscient de la nécessité de désamorcer ces menaces intimement liées. Mais pour cela, il doit tenir compte des risques de conflit :

- Entre un modèle d'intervention axé sur les pays et l'appui en faveur des biens public mondiaux
- Entre une action au niveau mondial, y compris dans les pays développés, et la focalisation sur les pays en développement
- Entre la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation à l'évolution du climat et la croissance à court terme.

Les mesures de tarification de l'énergie et d'amélioration des rendements énergétiques offrent la possibilité de concilier les objectifs nationaux et les objectifs mondiaux et sont donc gagnantes sur tous les tableaux. Elles peuvent aider les pays à satisfaire une bonne partie de leurs besoins énergétiques à faible coût, tout en libérant des ressources pour la protection sociale et en permettant de mieux résister aux chocs énergétiques internationaux. Des mesures de renforcement de l'efficacité autofinancées permettraient de réduire de 20 % environ, d'ici à 2030, l'accroissement du niveau mondial de référence des émissions de CO₂ associées aux sources énergétiques.

Pour que ces avantages se matérialisent, il faut des réformes. La réforme des prix de l'énergie est rarement une tâche aisée, mais les conditions du marché en 2008 ont montré que les subven-

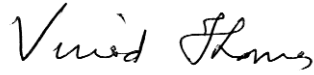
tions accordées au titre de l'énergie n'étaient pas viables et la Banque est bien placée pour venir en aide. L'appui analytique et financier peut promouvoir des options avantageuses pour la collectivité et politiquement acceptables – par exemple, réaffecter à la protection sociale les subventions accordées au titre de l'énergie qui ne sont pas ciblées sur les pauvres. Les investissements de la Banque dans l'amélioration des rendements énergétiques se sont souvent avérés efficaces, mais ils sont demeurés faibles et insuffisamment axés sur les politiques. Cela étant, des changements se font jour, comme l'accroissement récent des investissements de la Société financière internationale. Les pays sont réceptifs, et la direction du Groupe de la Banque pourrait apporter une contribution dans ce domaine jusqu'à présent négligé.

Il ne suffira pas de mesures gagnantes sur tous les plans pour satisfaire les besoins énergétiques des clients ou « découpler » le développement des émissions. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques souligne qu'il incombe aux pays développés de réduire leurs propres émissions et de fournir un appui financier et technologique aux pays en développement. À cet égard, l'expérience du Groupe de la Banque présente un grand intérêt pour ce qui est de fournir des financements à des conditions favorables et pour la réduction des émissions de carbone à l'appui des technologies énergétiques non polluantes – comme on le verra dans la deuxième phase de l'évaluation. L'IEG évalue également l'expérience dans le secteur forestier qui a une incidence sur la réduction des émissions liées au déboisement.

La Banque a une expérience directe limitée en matière d'adaptation, bien que l'action menée

dans le domaine de la prévention des catastrophes et de l'assurance basée sur les indices pluviométriques donne à penser qu'il n'y a pas incompatibilité avec les objectifs de développement à court terme. La question de l'adaptation est traitée dans la troisième partie de l'évaluation.

Le Groupe de la Banque mondiale peut contribuer de manière cruciale à apporter une solution aux problèmes interdépendants du développement et du changement climatique. Le programme d'évaluation triennal de l'IEG vise à aider l'institution à formuler et mettre en œuvre une stratégie opérationnelle dans ce domaine critique.



Vinod Thomas

Directeur général chargé de l'évaluation

Résumé analytique

Le changement climatique menace d'enrayer le développement, alors même que le développement libère des quantités toujours plus grandes de dioxyde de carbone dans une atmosphère déjà polluée par deux siècles d'émissions dans les pays occidentaux. La Banque mondiale, qui s'est dotée d'un Cadre stratégique pour le changement climatique et le développement nouvellement articulé, doit faire face à ces menaces indissociables en aidant ses clients à s'engager sur la voie d'une croissance durable.

Mais nous sommes en terrain connu – bon nombre des mesures relatives au changement climatique examinées ici ne sont pas entièrement nouvelles. Cette phase de l'évaluation, qui est centrée sur la Banque mondiale (et non pas sur la Société financière internationale ou l'Agence multilatérale de garantie des investissements), évalue les principales politiques gagnantes de la Banque mondiale dans le secteur énergétique – celles qui présentent des avantages au niveau des pays tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre (GES) au niveau mondial. La phase suivante examinera l'expérience acquise dans l'ensemble du Groupe de la Banque mondiale en matière de projets visant à promouvoir les technologies d'exploitation des énergies renouvelables et d'amélioration des rendements énergétiques ainsi que de certaines questions liées aux changements climatiques qui s'inscrivent dans le cadre des portefeuilles de la Banque concernant le transport et la foresterie.

Parmi l'éventail des mesures gagnantes sur tous les plans, le présent rapport examine deux mesures envisagées depuis longtemps mais qui sont aujourd'hui plus importantes que jamais face à l'envolée des prix de l'énergie : la suppression des subventions accordées au titre de l'énergie et la promotion d'une meilleure maîtrise de l'énergie par l'utilisateur final. Les subventions accordées au titre de l'énergie coûtent cher, ont des effets

négatifs sur le climat et bénéficient de manière disproportionnée aux groupes aisés. Leur réduction peut encourager les économies d'énergie, susciter un plus grand intérêt pour les sources d'énergie renouvelables et inciter à mobiliser davantage de ressources en faveur des pauvres et des investissements dans la production d'électricité moins polluante. Bien qu'il ne soit jamais facile de réduire les subventions, la Banque a des succès à son actif dans ce domaine, notamment dans les pays en transition. Près d'un quart de ses projets énergétiques comportent un élément de réforme des prix. Des programmes de protection sociale mieux conçus et plus systématiquement appliqués peuvent aider à rationaliser les prix de l'énergie tout en protégeant les pauvres.

Une meilleure maîtrise de l'énergie par l'utilisateur final est considérée depuis longtemps comme une approche gagnante sur tous les plans et qui a de grandes chances de réduire les émissions. Cette option devient de plus en plus intéressante à mesure que les coûts de construction et d'alimentation des centrales électriques augmentent. Environ 5 % (en valeur, 10 % en nombre) des engagements de la Banque dans le secteur de l'énergie ont porté sur des mesures visant spécifiquement à mieux maîtriser l'énergie, notamment au niveau de l'utilisateur final et du chauffage urbain. Si l'on inclut une plus large gamme de projets que la direction définit comme des projets faisant la promotion de l'efficacité

énergétique au niveau de l'offre, le pourcentage excède 20 % en nombre. Peu de projets abordent les questions réglementaires liées à l'efficacité de l'utilisation finale, bien que la Banque ait investi dans des travaux d'assistance technique et d'analyse. La Banque n'est pas la seule à avoir accordé une faible attention aux rendements énergétiques dans le passé, lacune qui tient s'explique par plusieurs facteurs : difficulté à assurer une meilleure maîtrise de l'énergie par l'utilisateur final, tendance générale à privilégier l'approvisionnement en électricité aux dépens du rendement énergétique, investissement insuffisant dans l'apprentissage et manque d'attention aux systèmes d'exploitation de l'énergie à la suite de la réforme du secteur de l'électricité.

Les niveaux record atteints par les prix de l'énergie en 2008, malgré un léger repli, incitent la Banque et ses clients à opter pour une croissance plus durable à long terme. À la mi-2008, le prix du pétrole était équivalent à son prix de 2006, plus une taxe de 135 dollar par tonne sur les émissions de dioxyde de carbone – niveau jugé nécessaire par les auteurs des modèles énergétiques pour une stabilisation du climat à long terme. Pour aider ses clients à supporter des prix aussi lourds et tirer parti de cet argument clair en faveur de la durabilité, la Banque peut faire quatre choses :

1. S'employer en priorité à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie en utilisant les investissements et les politiques dans ce domaine pour s'adapter à la hausse des prix et en bâtissant des économies plus robustes.
2. Aider les pays à supprimer les subventions en aidant à concevoir et financer des programmes qui protègent les pauvres et aident les autres à faire face aux prix plus élevés.
3. Promouvoir une approche globale de la question énergétique.
4. Encourager et informer ces actions, au niveau interne comme externe, en aidant à mieux mesurer la consommation et les dépenses énergétiques, ainsi que leurs incidences.

Objectifs et portée

Ceci est la première d'une série d'évaluations visant à tirer les leçons de l'expérience du Groupe de la Banque mondiale pour ce qui est

d'ouvrir la voie d'une croissance durable. Le Groupe n'a jamais eu une stratégie explicite de lutte contre le changement climatique pouvant servir de base de référence pour des évaluations. Cette série d'évaluations présuppose cependant que bon nombre des investissements et politiques à l'étude ne sont pas entièrement nouveaux et peuvent donc être évalués, qu'ils aient été ou non expressément destinés à atténuer les changements climatiques.

Le présent rapport, premier volet de la série, porte sur la Banque mondiale (Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Association internationale de développement) et non sur la Société financière internationale (SFI) ni l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI). Il évalue les principales politiques gagnantes de la Banque dans le secteur énergétique, à savoir l'élimination des subventions accordées au titre de l'énergie et la promotion d'une meilleure maîtrise de l'énergie par l'utilisateur final. La phase suivante examine l'expérience grandissante acquise par la Banque et la SFI dans le cadre de projets visant à promouvoir les technologies d'exploitation des énergies renouvelables et d'amélioration des rendements énergétiques ; elle examine également le rôle du marché des émissions de carbone. Une étude parallèle est consacrée au rôle des forêts dans l'atténuation des changements climatiques. La dernière phase de l'évaluation porte sur l'adaptation aux changements climatiques.

Motivation

Au niveau de ses opérations, la Banque mondiale suit trois grandes lignes d'action pour promouvoir la réduction des émissions de GES, qui sont la principale cause du changement climatique. Tout d'abord, elle mobilise des ressources financières à des conditions favorables auprès du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ainsi que des financements pour la réduction des émissions de carbone dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre afin de promouvoir les sources d'énergie renouvelables et autres activités de réduction des GES. Ensuite, et dans une bien moindre mesure, elle utilise les ressources du FEM pour stimuler le développement des technologies non commer-

ciales. Enfin, et tel est l'objet de cette évaluation, la Banque appuie les politiques et les projets avantageux pour tous – qui sont parfois explicitement liés au changement climatique mais souvent pas. Non seulement ces politiques et projets profitent à tous en réduisant les GES, mais ils produisent aussi des avantages au niveau national tels que la réduction des dépenses en combustible ou l'amélioration de la qualité de l'air. L'expression « gagnant sur tous les tableaux » escamote les coûts que ces politiques risquent d'imposer à certains groupes tout en profitant à l'ensemble de la population, ce qui pose des problèmes de conception et de mise en oeuvre.

Deux groupes de mesures gagnantes sur tous les tableaux sont d'éternels sujets de discussion dans le secteur énergétique : la réduction des subventions et les mesures d'amélioration des rendements énergétiques, notamment au niveau de l'utilisateur final. Le présent rapport examine ces mesures, ainsi qu'un autre sujet qui intéresse tout le monde : la combustion en torchère. Ce procédé est intéressant en raison de son ampleur, des liens avec la politique de tarification et les financements pour la réduction des émissions de carbone, et de l'initiative pour la réduction des gaz torchés lancée par la Banque mondiale.

Conclusions

Le développement accroît les émissions.

Une hausse de 1 % du revenu par habitant entraîne – en moyenne et sans exception – une augmentation de 1 % des émissions de GES. Par conséquent, dans la mesure où la Banque mondiale réussit à promouvoir la croissance générale, elle accélère le changement climatique.

Mais il n'est pas nécessaire de choisir entre l'atténuation des changements climatiques et l'accès des pauvres à l'énergie.

La fourniture des services essentiels d'électricité aux ménages non raccordés au réseau n'augmenterait les émissions mondiales de GES que de 0,33 % dans le pire des cas, et beaucoup moins si l'on peut utiliser des sources d'énergie renouvelables et des ampoules électriques à faible

consommation. Les gains de bien-être générés par l'accès à l'électricité sont de l'ordre de 0,50 à 1 dollar par kilowatt-heure, alors qu'une évaluation rigoureuse des dommages correspondants liés au carbone montre qu'ils n'excèdent pas quelques centimes par kilowatt-heure dans le pire des cas.

Les politiques nationales peuvent ouvrir la voie à une croissance à faible intensité de carbone.

Bien qu'il existe une relation étroite entre le revenu par habitant et les émissions de GES associées aux sources énergétiques, pour un niveau de revenu donné certains pays produisent sept fois plus d'émissions que d'autres. Si le recours à l'hydroélectricité explique en partie ces écarts, le prix des combustibles est également un facteur. Les pays qui accordent de fortes subventions – dans lesquels le prix du diesel est deux fois moins élevé que le prix sur le marché mondial – produisent près de deux fois plus d'émissions par habitant que d'autres pays ayant un niveau de revenu comparable. Et les pays qui prélèvent depuis longtemps une taxe sur les combustibles, comme le Royaume-Uni, ont adopté des moyens de transport et des méthodes d'exploitation des terres qui consomment moins d'énergie.

Les subventions accordées au titre de l'énergie sont importantes, contraignantes, régressives et préjudiciables pour l'environnement.

Les estimations de l'Agence internationale de l'énergie pour 2005, qui chiffrent à 250 milliards de dollars les subventions accordées en dehors des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), pourraient être inférieures à la réalité. Bien que les pauvres reçoivent une partie de ces subventions, globalement elles privilégient les groupes plus aisés et sont énormes par rapport aux dépenses publiques plus progressives. Les subventions accordées au titre des combustibles sont à elles seules 2 à 7,5 fois plus élevées que les dépenses publiques de santé au Bangladesh, en Équateur, en République arabe d'Égypte, en Inde, en Indonésie, au Maroc, au Pakistan, au Turkménistan, en République bolivarienne du Venezuela et au Yémen. En outre, les subventions encouragent une utilisation de l'énergie inefficace et à haute

intensité de carbone et suscitent des noyaux d'appui en faveur d'une telle inefficacité.

La Banque a financé plus de 250 projets de refonte de la tarification de l'énergie.

Les résultats ont été positifs dans les pays en transition, notamment en Roumanie et en Ukraine, où les prix de l'énergie ont été alignés sur les prix du marché et où les émissions de dioxyde de carbone ont sensiblement diminué. La suppression des subventions peut cependant représenter une menace pour les pauvres. Il semble que les efforts récemment déployés pour évaluer les incidences sur la pauvreté et le bien-être aient été systématiquement pris en compte dans la conception et la mise en œuvre de la réforme des prix, mais pas toujours avec la participation directe de la Banque mondiale. On peut citer à titre d'exemple le Ghana et l'Indonésie, où des mesures ont été mises en place pour compenser l'augmentation du prix des combustibles.

La Banque a rarement coordonné les gains d'efficacité avec une réduction des subventions en vue d'alléger la charge immédiate qu'impose l'ajustement aux consommateurs d'énergie.

Une exception est le projet de réforme du chauffage urbain et d'équipements à haut rendement dans le bâtiment en Chine, qui établit un lien entre l'amélioration des systèmes d'isolement et le prix du chauffage. Un nombre grandissant de projets financent la distribution nationale d'ampoules électriques fluorescentes compactes, mais uniquement pour faire face à des pénuries d'électricité (Rwanda, Ouganda) ou épargner les pertes des compagnies d'électricité (Argentine, Viet Nam), plutôt que pour faciliter la réduction des subventions.

Malgré l'attention accordée aux rendements énergétiques dans les déclarations de la Banque et les stratégies d'aide aux pays, le volume et l'orientation stratégique des prêts de la BIRD et de l'IDA en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie demeurent négligeables.

Bien que la SFI ait récemment accru ses investissements dans les projets d'utilisation rationnelle

de l'énergie, les engagements de la Banque mondiale dans ce domaine représentaient environ 5 % de la valeur des financements dans le secteur de l'énergie pour la période 1991-2007. Cela comprend les investissements dans le chauffage urbain et les activités axées sur les rendements énergétiques au niveau de la demande, plus quelques investissements axés sur les rendements énergétiques au niveau de l'offre. Selon cette définition, un projet sur dix concerne les rendements énergétiques. Si l'on tient compte d'une plus vaste gamme de projets que la direction définit comme des projets faisant la promotion de l'efficacité énergétique au niveau de l'offre, la proportion est supérieure à 20 % pour la période 1998-2007. Globalement, seulement 34 projets environ réalisés entre 1996 et 2007 avaient des composantes axées sur une politique d'utilisation plus rationnelle de l'énergie au niveau de la demande. Les efforts faits dans le cadre de ces projets pour promouvoir l'efficacité ont souvent eu un succès limité car la Banque a sollicité les compagnies publiques d'électricité, qui n'ont guère de raisons de restreindre leurs ventes.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi les projets portant sur la maîtrise de l'énergie par l'utilisateur final, en particulier les projets à l'appui de réformes, n'occupent pas la place qu'ils méritent dans le portefeuille de la Banque.

L'institution a réalisé certains projets novateurs d'utilisation rationnelle de l'énergie qui ont donné de bons résultats. Mais les incitations internes de la Banque vont à l'encontre de ces projets car ils sont souvent de petite taille, demandent beaucoup de travail et des fonds pour leur préparation, et nécessitent dans certains cas un engagement du client sur plusieurs années. On a généralement tendance à préférer les investissements dans la production d'électricité, qui sont visibles et faciles à comprendre, aux investissements dans les activités axées sur les rendements énergétiques, qui sont moins visibles car ils font intervenir le comportement humain plutôt que l'électrotechnique, et dont l'efficacité est plus difficile à mesurer. L'absence générale de mesures rigoureuses de suivi et d'évaluation renforce l'image négative de l'efficacité énergétique.

Le partenariat mondial pour la réduction des gaz torchés (GGFR) parrainé par la Banque a encouragé le dialogue sur la combustion en torchère, mais il est encore difficile d'évaluer son impact sur les activités dans ce domaine.

Les gaz associés (un dérivé de la production pétrolière) sont souvent rejetés dans l'atmosphère ou torchés, ajoutant plus de 400 millions de tonnes équivalent dioxyde de carbone dans l'atmosphère par an, soit environ 1 % des émissions mondiales. Le GGFR est un partenariat public-privé qui a réussi, avec ses faibles ressources, à attirer l'attention sur la question, à promouvoir le dialogue, à dégager un accord sur une norme volontaire pour la réduction des gaz torchés et à financer des études diagnostiques fort utiles. Mais seulement quatre pays membres ont adopté la norme. Le GGFR a mis l'accent sur les financements pour la réduction des émissions de carbone comme solution au problème de la combustion en torchère, mais leur utilisation au niveau des projets n'est pas un remède efficace contre les problèmes stratégiques qui nécessitent une solution plus radicale.

Recommandations

Les prix réels de l'énergie ont atteint un niveau record au milieu de 2008. Bien que cela représente une lourde charge pour les utilisateurs d'énergie, c'est une occasion pour la Banque d'aider ses clients à s'engager sur la voie d'une croissance durable qui est moins vulnérable à l'instabilité des prix de l'énergie et moins préjudiciable pour l'environnement local, et qui contribue aux efforts d'atténuation à l'échelon mondial.

Il est clair que la Banque mondiale doit axer son action stratégique sur les domaines dans lesquels elle jouit d'un avantage comparatif, tels que la fourniture des biens publics et la promotion de la réforme des politiques et des institutions nationales. En outre, la Banque peut exercer la plus grande influence en promouvant les politiques qui stimulent les investissements privés dans les énergies renouvelables et l'utilisation rationnelle de l'énergie, y compris ceux financés par la SFI et l'AMGI.

Sur la base de l'analyse présentée dans ce rapport, il est recommandé de :

Promouvoir systématiquement l'élimination des subventions au titre de l'énergie, et atténuer les préoccupations d'ordre social, économique et politique en fournissant une assistance technique et des conseils aux pays clients réformateurs pour les aider à trouver des solutions efficaces, et réaliser des analyses démontrant que l'élimination de telles subventions et la mise en place de filets de sécurité efficaces et de portée générale réduiraient les coûts et produiraient un effet de répartition.

La refonte de la tarification de l'énergie peut constituer une menace pour les pauvres et se heurter à l'opposition des groupes habitués à des prix faibles, ce qui présente des risques politiques. Mais l'absence de réformes pourrait être encore plus grave, en détournant les fonds publics des investissements qui servent à lutter contre la pauvreté et en encourageant une économie inefficace et de plus en plus vulnérable aux chocs énergétiques. Du reste, la réforme ne doit pas nécessairement être immédiate. La Banque peut aider à formuler et financer des mesures d'ajustement qui sont viables sur le plan politique, social et environnemental. Cette démarche consistera, entre autres, à tenir compte de l'économie politique dans la conception des réformes et à promouvoir des systèmes de protection sociale mieux ciblés et plus efficaces.

Mettre l'accent sur les politiques qui incitent à améliorer les rendements énergétiques pour réduire la charge que constitue le passage à des prix de l'énergie fondés sur le jeu du marché.

Dans le passé, l'utilisation rationnelle de l'énergie a reçu un appui de principe mais pas l'appui financier ni l'attention voulus. Les choses commencent à changer, comme en témoignent l'engagement pris par la Chine de réduire considérablement son intensité énergétique et la Loi sur la conservation d'énergie promulguée en Inde. Mais la Banque peut faire beaucoup plus pour aider ses clients à avancer sur cette voie. Pour qu'il y ait une véritable réorientation vers l'efficacité énergétique et les sources d'énergie renouvelables, la Banque doit revoir son système d'incitation interne. Au lieu de chercher à accroître le volume des prêts à l'appui d'activités axées sur l'utilisation rationnelle de l'énergie (ce qui risque

de détourner les efforts des interventions à faible coût et important effet de levier), elle doit définir des indicateurs qui mesurent plus directement les économies d'énergie et les appliquer aux stratégies nationales et aux décisions concernant les projets. Elle doit également s'armer de patience et financer des activités d'analyse et d'assistance technique qui demandent plus de temps et de travail. Il faut consacrer davantage de ressources financières à la préparation, au dialogue, à l'analyse et à l'assistance technique.

Promouvoir une approche globale en encourageant les pays à s'attaquer au problème du changement climatique dans tous les secteurs et à mettre en place des équipes intersectorielles à cet effet, et promouvoir une interaction structurée entre les commissions techniques de l'énergie et de l'environnement.

Pour s'attaquer aux problèmes de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation à ces changements, la Banque et ses clients doivent engager une réflexion, s'organiser et agir dans une perspective qui dépasse le cadre d'une centrale, d'un sous-secteur ou d'un secteur. Une option consiste à accorder une plus grande attention à l'élaboration de plans énergétiques globaux. La planification intégrée des ressources, qui a fait de nombreux adeptes dans le passé, a été essentiellement abandonnée à la suite de la privatisation et de l'éclatement du secteur de l'électricité. Mais les méthodes actuelles de planification ne permettent pas de tenir compte des considérations de maîtrise de l'énergie par l'utilisateur final ni de compenser les risques que posent l'instabilité des prix des combustibles et la dépendance de la production d'électricité éolienne et d'hydroélectricité à l'égard des conditions météorologiques. La gestion des ressources en eau, la gestion urbaine et les systèmes de protection sociale sont d'autres domaines dans lesquels la collaboration intersectorielle est indispensable pour promouvoir des politiques et des programmes gagnants sur tous les tableaux.

Investir davantage dans l'amélioration des méthodes de mesure et de suivi pour renforcer la

motivation et l'apprentissage – aux niveaux mondial, national et des projets.

Des informations de bonne qualité peuvent motiver et guider l'action.

Tout d'abord, en mettant à profit sa collaboration avec l'Agence internationale de l'énergie pour définir des indicateurs d'efficacité énergétique, la Banque pourrait établir un tableau de bord de l'énergie qui fournirait régulièrement des données normalisées et actualisées sur les prix de l'énergie, les taux de recouvrement, les subventions, les politiques et les résultats obtenus aux niveaux national, infranational et des projets. Les emprunteurs pourraient utiliser les indicateurs pour faire des analyses comparatives, formuler et mettre en œuvre des stratégies nationales prévoyant des mesures sectorielles et intersectorielles, et évaluer la performance de la Banque.

Ensuite, il convient de procéder à une évaluation économique et environnementale plus rigoureuse des investissements dans l'énergie et de ceux qui produisent des émissions de carbone ou les empêchent. Ces évaluations doivent s'appuyer sur les prix de l'énergie relevés pour le tableau de bord et tenir compte des externalités, y compris l'impact net des émissions de GES, ainsi que de l'instabilité des prix. Les projets d'investissement doivent également faire l'objet d'une évaluation qualitative, par rapport à un indice de dispersion, afin d'indiquer l'effet catalyseur de l'investissement sur d'autres projets comparables. Il serait utile de compléter l'analyse par projet par une évaluation des effets indirects et d'ordre stratégique, qui pourraient être beaucoup plus grands.

Enfin, le suivi et l'évaluation des interventions dans le secteur de l'énergie demandent encore et toujours une attention plus grande. La distribution à grande échelle d'ampoules électriques fluorescentes compactes est un exemple d'intervention se prêtant bien à une analyse d'impact, qui serait également importante pour informer une transposition à beaucoup plus grande échelle.

Réponse de la direction

La direction accueille avec satisfaction l'évaluation du Groupe indépendant d'évaluation (IEG) concernant certaines des réformes « gagnantes-gagnantes » de la politique énergétique de la Banque mondiale, qui constituent un ensemble important mais non exhaustif des activités menées par le Groupe de la Banque mondiale dans le cadre de son action globale sur le front de l'énergie.

Il est bon de faire le point des progrès accomplis dans le domaine des réformes gagnantes sur tous les tableaux, telles que définies par l'IEG, car elles représentent un aspect important de l'objectif du Groupe de la Banque mondiale, qui est de contribuer à une mondialisation solidaire et durable – pour aider à faire reculer la pauvreté, stimuler la croissance dans le respect de l'environnement et offrir à tout un chacun de nouvelles possibilités. Dans ce contexte, la direction attend avec intérêt la deuxième phase de l'évaluation promise par l'IEG, qui sera consacrée à l'expérience acquise par la Banque et la Société financière internationale (SFI) dans le cadre d'un nombre grandissant de projets visant à promouvoir les énergies renouvelables, l'utilisation rationnelle de l'énergie et les financements pour la réduction des émissions de carbone. En l'absence d'une telle évaluation, il n'est pas possible de procéder à une évaluation globale de la place faite à l'énergie dans l'action menée par le Groupe de la Banque mondiale ni des résultats obtenus dans ce domaine.

Vue d'ensemble

La direction souscrit à plusieurs éléments des principales conclusions de l'IEG, qui confirment pour la plupart des messages importants déjà mis en évidence dans les pratiques de la Banque dans le secteur énergétique ou dans les conclusions de ses études économiques et sectorielles, examens internes et autoévaluations, ainsi que les nouveaux enseignements tirés des opérations du Groupe de la Banque mondiale. Cependant,

la direction s'inscrit en faux contre la portée de l'évaluation de l'IEG ; sa définition des options « gagnantes-gagnantes » dans le secteur de l'énergie ; les lacunes identifiées dans les domaines évalués ; et l'utilisation de certains résultats pour tirer des conclusions ou formuler des recommandations trop générales, pour ce qui est par exemple d'encourager les organismes de réglementation des sociétés de services énergétiques à utiliser un système de planification intégrée des ressources. À plusieurs égards, la direction n'est donc pas d'accord avec les conclusions et recommandations de l'IEG.

Principaux points d'accord et de désaccord

Dans sa réponse, la direction indique tout d'abord les points sur lesquels elle est d'accord dans l'ensemble avec l'analyse présentée, en indiquant toutefois les domaines dans lesquels l'IEG aurait pu donner une image plus complète de l'action menée par la Banque mondiale à ce jour. Elle examine ensuite les domaines dans lesquels elle estime que les conclusions de l'IEG reposent sur une analyse de portée limitée et ne tiennent pas pleinement compte du contexte.

Points d'accord

La direction reconnaît l'importance d'une meilleure maîtrise de l'énergie et de la tarification de l'énergie dans les travaux de la Banque, ainsi que la nécessité d'une collaboration étroite dans tous les secteurs sur les questions de politique énergétique. Elle estime cependant

que le rapport ne rend pas suffisamment compte du travail considérable accompli par la Banque en matière d'efficacité énergétique depuis les chocs pétroliers de la fin des années 70 et du début des années 80, date à laquelle elle a décidé d'intervenir activement dans ce domaine. Bien que l'utilisation rationnelle de l'énergie ait moins retenu l'attention après la baisse des prix du pétrole, elle est redevenue d'actualité au début des années 90 lorsque les pays d'Europe de l'Est et de l'ex-bloc soviétique sont devenus des emprunteurs. Durant les années 90, la Banque a aidé les pays d'Europe et d'Asie centrale à mettre en œuvre des réformes en faveur d'une meilleure maîtrise de l'énergie par le biais de services d'assistance technique, de prêts à l'appui de réformes et de projets d'investissement¹. Le rôle de l'efficacité énergétique a été réaffirmé dans le document *Fuel for Thought* (« Les combustibles, matière à réflexion », Banque mondiale, Washington, DC, 2000), qui préconise d'aborder cette question en tenant compte des lois du marché.

Action menée après la Conférence de Bonn. La Banque mondiale a honoré l'engagement qu'elle a pris à la Conférence de Bonn sur les énergies renouvelables en 2004 d'accroître de 20 %, à partir de l'exercice 05, le volume annuel de ses prêts en faveur d'activités axées sur l'utilisation rationnelle de l'énergie et les énergies renouvelables. En moyenne, pendant la période 2005-07, les engagements au titre des rendements énergétiques ont atteint plus du double des montants engagés au cours des trois exercices précédents. La Banque mondiale continue d'intensifier ses efforts en matière de maîtrise de l'énergie. Elle étoffe les effectifs de son unité de coordination et de ses services opérationnels pour renforcer sa base de compétences. Des spécialistes des rendements énergétiques ont été recrutés dans les unités régionales, pour le service des transactions sur les unités de réduction des émissions et pour le programme d'assistance à la gestion du secteur énergétique (ESMAP) ou le seront prochainement.

Point de désaccord

De l'avis de la direction, les conclusions de l'IEG reposent sur une analyse de portée limitée et ne

tiennent pas pleinement compte du contexte. Elle craint que la portée du rapport de l'IEG et les définitions qu'il utilise ne soient trop restreintes pour donner une image exacte de l'ampleur et de l'impact de l'action menée par le Groupe de la Banque mondiale dans le domaine des rendements énergétiques.

Portée limitée. Le rapport d'évaluation de l'IEG ne porte que sur les politiques et les initiatives de la BIRD et de l'IDA en matière d'efficacité énergétique, de tarification de l'énergie et de combustion en torchère, sans mentionner le rôle actif de la SFI (sauf quelques rares exemples de portée limitée). La direction fait observer que l'exclusion des programmes et activités de la SFI axés sur l'active participation du secteur privé à la promotion d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie est une lacune grave. Les activités de la SFI comprennent un large éventail d'initiatives (telles que l'Initiative pour des éclairages économiques) et de services consultatifs sur la viabilité. En mettant l'accent sur certains aspects seulement de la politique de la Banque et en reportant l'évaluation de l'expérience acquise dans le cadre de projets à une seconde phase, l'IEG n'a pas tenu compte du fait que les efforts menés par les institutions du Groupe de la Banque mondiale sont fondés sur la complémentarité, les avantages comparatifs respectifs et les synergies, et il n'a donc pas pu procéder à une évaluation globale de l'expérience du Groupe de la Banque mondiale dans le domaine des rendements énergétiques. Par conséquent, la direction considère que certaines conclusions présentées dans la Phase I du rapport donnent une image incomplète de l'action menée par la Banque mondiale et les autres institutions du Groupe sur le front de l'énergie.

Définition de « gagnant sur tous les plans ». Le rapport de l'IEG utilise une définition étroite des options « gagnantes-gagnantes » dans le domaine de l'énergie. La direction juge préoccupant que le rapport ne porte que sur un aspect de la maîtrise de l'énergie (au niveau de l'utilisateur final) et ne base ses conclusions que sur cet aspect, sans tenir compte d'autres options tout

aussi importantes, en particulier l'amélioration des rendements énergétiques au niveau de l'offre (notamment grâce à la remise en état des centrales pour améliorer les rendements énergétiques et à la réduction des pertes dans le système de transport et de distribution de l'électricité), les énergies renouvelables et le changement de combustible.

Indicateur. Le rapport de l'IEG utilise un indicateur qui prend uniquement en compte « les efforts particuliers en matière d'efficacité, notamment la maîtrise de l'énergie par l'utilisateur final et le chauffage urbain ». Cela donne lieu à des conclusions et perceptions qui risquent d'être inexactes, comme par exemple la notion que 10 % seulement des projets énergétiques de la Banque mondiale portent sur la maîtrise de l'énergie. Cependant, comme mentionné dans le rapport de l'IEG, « la proportion excède 20 % en nombre si l'on inclut une plus large gamme de projets que la direction définit comme des projets faisant la promotion de l'efficacité énergétique au niveau de l'offre »²

Il aurait été utile pour la direction, et à n'en pas douter pour les clients du Groupe de la Banque mondiale, que l'IEG présente une analyse plus complète et utilise un indicateur prenant en compte l'efficacité énergétique au niveau de l'offre, l'assistance technique et les prêts à l'appui de politiques de développement, ainsi que les investissements de la SFI dans le domaine des rendements énergétiques.

Relevé des interventions de la direction. Les mesures spécifiques prises par la direction comme suite aux recommandations de l'IEG sont décrites dans le projet de relevé des interventions de la direction ci-joint.

Notes

1. Le document directif « Energy Efficiency and Conservation in the Developing World : The World Bank's Role » (Banque mondiale : Washington, DC, 1993) et le document d'accompagnement « Power & Efficiency-Status Report on the Bank's Policy and IFC's Activities » (séminaire conjoint Banque mondiale SFI à l'intention des directeurs exécutifs, 7 juillet 1994) ont guidé l'action menée par la Banque dans le domaine de l'efficacité énergétique dans les années 90.

2. La direction note que les définitions qui sous-tendent les chiffres qu'elle a mis en commun avec l'IEG tiennent compte des économies d'énergie exploitées par l'IEG et de la totalité des prêts de la Banque mondiale destinés i) aux mesures d'économie d'énergie au niveau de l'offre, y compris la remise en état des centrales électriques, la réduction des pertes pendant le transport et la distribution et l'aide technique au secteur énergétique en matière d'accords de tarification et ii) des prêts destinés à l'élaboration de mesures d'aménagement accompagnés d'une réforme des prix de l'énergie.

Sur cette base, l'IEG note qu'il devra peut-être modifier sa terminologie afin de décrire plus précisément les mesures citées dans le rapport et les différences qui les séparent. L'IEG reconnaît que d'autres définitions des économies d'énergie peuvent exister. L'IEG a indiqué les proportions respectives des projets d'utilisation rationnelle de l'énergie qui s'appuient sur des définitions rigoureuses ou élastiques. Dans ces derniers, les renseignements fournis par la direction ont servi à calculer la proportion des projets intégrant des mesures de remise en état des centrales électriques et de réduction des pertes de transmission et de distribution. L'IEG a indiqué séparément la proportion des projets comportant des mesures de réformes des prix de l'énergie.

Relevé des interventions de la direction

Recommandations	Réponse de la direction
<p>Promouvoir systématiquement l'élimination des subventions au titre de l'énergie et atténuer les préoccupations d'ordre social, économique et politique en fournissant une assistance technique et des conseils aux pays clients réformateurs pour les aider à trouver des solutions efficaces, assortis d'analyses démontrant que l'élimination de telles subventions et la mise en place de filets de sécurité efficaces et de portée générale réduirait les coûts et produirait un effet de répartition.</p> <p>La refonte de la tarification de l'énergie, qui n'est jamais facile ni sans efforts, peut poser des risques sociaux, économiques et politiques dans les pays clients. Mais la Banque peut contribuer à susciter et promouvoir les réformes en aidant ses clients à formuler et financer des mesures d'ajustement qui sont viables sur le plan politique, social et environnemental.</p> <p>Une manière de procéder consisterait pour la Banque à continuer d'acquérir et diffuser les connaissances nécessaires sur les systèmes de transferts monétaires et autres programmes de protection sociale qui sont une option plus valable que les subventions accordées aux pauvres au titre de l'énergie. Elle devrait notamment procéder à une analyse systématique de l'effet de répartition des subventions énergétiques. Il convient également de suivre et analyser la consommation et les dépenses d'énergie des particuliers et des entreprises pour élaborer les politiques, mobiliser l'appui de la population et identifier et combler les lacunes dans le système de protection sociale.</p>	<p>Acceptée ; travaux en cours.</p> <p>La Banque continue de collaborer avec les pays clients pour s'attaquer au problème des subventions énergétiques. Elle fournit une assistance technique et des conseils aux pays qui en font la demande. Elle met l'accent sur les dispositifs juridiques et réglementaires nécessaires pour appuyer la refonte durable de la tarification de l'énergie.</p> <p>Le Groupe de l'énergie continuera de collaborer avec le Réseau pour la lutte contre la pauvreté et pour la gestion économique (voir par exemple <i>Guidance for Responses from the Human Development Sectors to Rising Food and Fuel Prices</i>, Banque mondiale, HDN 2008) afin de formuler et mettre en œuvre des programmes de protection sociale, prévoyant notamment des transferts monétaires, afin de protéger les pauvres contre les effets de la révision des prix de l'énergie. La Banque a créé un groupe thématique sur les aspects réglementaires afin de faciliter la diffusion des leçons tirées. Ces leçons seront appliquées en tenant compte de la situation particulière de chaque pays. La Banque aide les pays qui en font la demande à suivre et analyser la consommation d'énergie de manière à pouvoir utiliser les résultats dans leur politique énergétique.</p>
<p>Mettre l'accent sur les politiques qui incitent à améliorer les rendements énergétiques pour réduire la charge que constitue le passage à des prix de l'énergie fondés sur le jeu du marché.</p>	<p>Acceptée en partie ; travaux en cours.</p>
<p>Une tarification de l'énergie basée sur les coûts améliore la rentabilité des investissements dans une meilleure maîtrise de l'énergie, mais la Banque doit aussi soutenir les politiques nationales qui permettent aux ménages et aux entreprises de tirer parti des possibilités de mieux maîtriser l'énergie. Inversement,</p>	<p>La Banque a créé un programme Maîtrise de l'énergie au service du développement durable pour aider à guider et intensifier les activités axées sur une utilisation rationnelle de l'énergie. Elle met actuellement en place la première phase de ce programme et recrute des spécialistes pour l'ESMAP, l'unité de coordination</p>

Relevé des interventions de la direction

Recommandations

la distribution de matériels à haut rendement énergétique, tels que les ampoules fluorescentes compactes, peut aider à amortir l'impact des augmentations de prix. La Banque devrait étudier de nouveaux moyens de financer les investissements dans les activités axées sur l'utilisation rationnelle de l'énergie (et dans les énergies renouvelables) pour faire face à l'instabilité des prix des combustibles.

Pour renforcer les incitations internes à promouvoir une meilleure maîtrise de l'énergie, la Banque devrait élaborer un système de mesure approprié, comprenant notamment des indicateurs qui rendent plus directement compte des économies d'énergie, au lieu d'objectifs de croissance en dollars des prêts à l'appui d'activités axées sur l'utilisation rationnelle de l'énergie (ce qui risque de détourner les efforts des interventions à faible coût et important effet de levier). Ces indicateurs doivent ensuite être utilisés pour les stratégies nationales et les décisions concernant les projets. Tous ces efforts demanderont probablement davantage de ressources pour la préparation, le dialogue sur l'action à mener et l'assistance technique, au lieu d'accroître le montant des prêts.

Promouvoir une démarche globale en encourageant à s'attaquer aux problèmes du changement climatique dans tous les secteurs, en créant des équipes au niveau national et en promouvant une interaction structurée entre les commissions techniques de l'énergie et de l'environnement.

Réponse de la direction

de l'énergie et les régions. Cet effort est complété par un programme d'apprentissage élaboré par le groupe thématique de la Banque sur la maîtrise de l'énergie, sous la direction de la Commission technique de l'énergie et des mines. Dans une deuxième phase, il est prévu d'élaborer des programmes et des projets au niveau des pays, des branches d'activité et des équipements pour étendre la portée du programme.

Pour renforcer l'appui du Groupe de la Banque mondiale en matière de rendements énergétiques, il a été proposé, dans le projet de cadre stratégique pour le changement climatique et le développement (Banque mondiale, 2008) d'identifier dans la réserve de projets, dès la phase de conception, ceux qui offrent des possibilités d'améliorer les rendements énergétiques.

La Banque collabore avec les bailleurs de fonds pour : i) fournir l'appui financier nécessaire pour redoubler d'efforts dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie ; ii) accroître les financements à faible coût à l'appui des programmes de promotion de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables ; et iii) rallier le soutien d'autres partenaires pour la mise en œuvre de ces programmes.

S'agissant des mesures d'incitation internes, le débat continue avec l'Agence internationale de l'énergie et ONU-Énergie sur l'élaboration d'un système de mesure approprié, mais il n'a abouti à aucun résultat jusqu'à présent. Tant que la question n'est pas été réglée, la direction ne peut accepter d'adopter un nouveau système de mesure uniquement axé sur les rendements énergétiques. Le Groupe de la Banque mondiale a décidé d'accroître les financements à l'appui des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique à hauteur de 30 % par an au cours des trois prochaines années, soit une augmentation de 50 % par rapport à l'engagement pris à Bonn en 2004 (qui a été honoré chaque année depuis cette date).

Acceptée en partie ; travaux en cours.

Relevé des interventions de la direction

Recommandations	Réponse de la direction
<p>Pour aider les clients à mettre en oeuvre des réformes, il faut se placer dans une optique globale. Il s'agit d'examiner le secteur de l'énergie dans son ensemble, sachant que les subventions ne sont qu'un aspect – indésirable – d'un système de protection sociale, et d'étudier les liens entre la gestion des ressources en eau et la gestion de l'électricité.</p>	<p>La Banque continuera d'examiner tous les projets et programmes à l'échelle du système.</p>
<p>Pour être efficace, la Banque doit éliminer les clivages sectoriels et encourager les approches intersectorielles et la formation d'équipes à ce niveau. Les directeurs-pays et les vice-présidents devront user de toute leur influence pour promouvoir des mesures encourageant par exemple à renforcer les capacités des organismes responsables de la réglementation du secteur de l'électricité en matière de planification intégrée des ressources, et à utiliser le Fonds pour les technologies propres à l'appui des systèmes publics qui favorisent les investissements à grande échelle.</p>	<p>La plupart des régions et de nombreuses équipes de pays ont déjà mis sur pied des équipes intersectorielles chargées des questions de changement climatique afin de créer des synergies et formulent des stratégies intersectorielles pour tenir compte de ces questions. Le Groupe de la Banque mondiale a créé un groupe de gestion du changement climatique chargé de coordonner les débats sur les questions intersectorielles et de promouvoir les synergies.</p>
<p>L'interaction structurée entre les commissions techniques de l'énergie et de l'environnement, engagée avec les groupes ad hoc pour s'attaquer spécifiquement aux problèmes intersectoriels, pourrait aider la Banque à intégrer pleinement les questions de développement durable.</p>	<p>La Banque prête son appui au renforcement des capacités de réglementation, en tirant les leçons des succès passés. Compte tenu de l'expérience acquise, la direction n'est pas d'accord avec l'idée d'utiliser la planification intégrée des ressources car elle n'est pas convaincue que les prestataires de services ou les organismes de réglementation puissent utiliser efficacement une telle méthode de planification.</p> <p>La Banque propose cependant que les responsables utilisent des outils de planification générale pour aider à mettre en œuvre les mesures prévues dans le cadre juridique et réglementaire.</p> <p>La Banque examine actuellement des interventions à grande échelle au niveau de la demande qui utiliseront les nouveaux financements à l'appui des technologies à faible intensité de carbone lorsque les fonds seront disponibles.</p>
<p>L'interaction structurée entre les commissions techniques de l'énergie et de l'environnement, engagée avec les groupes ad hoc pour s'attaquer spécifiquement aux problèmes intersectoriels, pourrait aider la Banque à intégrer pleinement les questions de développement durable.</p>	<p>La création d'une vice-présidence commune Infrastructure et Environnement a facilité les contacts entre les commissions techniques et les groupes de travail thématiques.</p>

Relevé des interventions de la direction

Recommandations	Réponse de la direction
<p><i>Investir davantage dans l'amélioration des méthodes de mesure et de suivi pour renforcer la motivation et l'apprentissage – aux niveaux mondial, national et des projets.</i></p> <p>Des informations de qualité peuvent motiver et guider l'action. Une initiative globale particulièrement utile pour la Banque mondiale serait de collaborer avec l'Agence internationale de l'énergie ou d'autres partenaires pour établir un tableau de bord de l'énergie qui fournirait régulièrement des données normalisées et actualisées sur les indicateurs d'efficacité, les prix de l'énergie, les politiques et les subventions aux niveaux national et sectoriel. Les emprunteurs pourraient utiliser les indicateurs pour faire des analyses comparatives, formuler et mettre en œuvre des stratégies nationales prévoyant des mesures sectorielles et intersectorielles, et évaluer l'aide fournie aux pays par la Banque.</p> <p>Au niveau national, la Banque devrait encourager à combiner les données d'enquêtes auprès des ménages et des entreprises avec les informations sur la consommation d'énergie et l'accès aux services énergétiques de façon à pouvoir évaluer l'impact des augmentations tarifaires et des mesures d'atténuation, ainsi que pour planifier l'amélioration de l'accès.</p> <p>Au niveau des projets, la Banque devrait investir dans un système de suivi et d'évaluation d'impact qui assure un retour d'information rapide sur les projets et politiques qui encouragent une meilleure maîtrise de l'énergie.</p>	<p><i>Acceptée en partie ; travaux en cours.</i></p> <p>La Banque collabore depuis deux ans avec l'Agence internationale de l'énergie à la collecte de données sur les rendements énergétiques dans des pays pilotes, mais cet effort n'a donné que des résultats limités. La direction hésite à créer un tableau de bord central sur l'énergie. L'action actuellement menée par la Banque consiste essentiellement à aider les pays clients à se doter des moyens de réunir des données qui permettent de mener à bien leurs stratégies et d'éclairer leurs décisions. Cette initiative ne pourra être poursuivie si les pays n'ont pas les moyens ni la volonté d'y participer activement. La Banque examine également la possibilité de créer des mécanismes novateurs de partage des connaissances pour faciliter la mise en commun des leçons tirées de l'expérience.</p> <p>La Banque ne dispose pas des ressources nécessaires pour tenir à jour une base de données globale et fiable sur les politiques, les prix, les subventions et la maîtrise de l'énergie au niveau national. Les organisations régionales fournissent une partie de ces données, que la Banque utilise dans la mesure où elles sont fiables.</p> <p>Avec l'appui de l'ESMAP, la Banque a entrepris d'améliorer les instruments utilisés pour l'Étude sur la mesure des niveaux de vie afin de recueillir davantage de données concernant l'énergie dans ces enquêtes.</p> <p>La Banque fournira rapidement les informations tirées du suivi et de l'évaluation d'impact des projets de maîtrise de l'énergie aux emprunteurs qui en font la demande.</p>

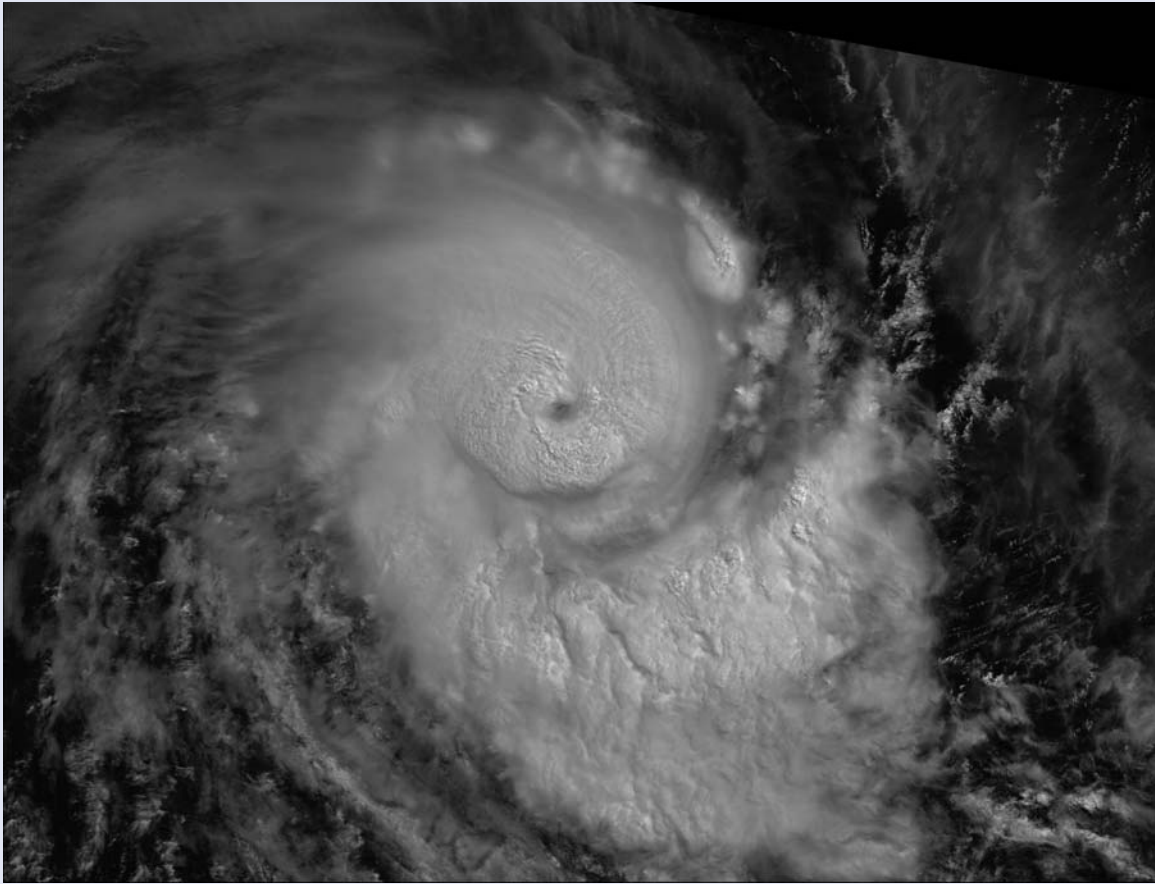


Image d'une bande spectrale visible de la tempête tropicale Hudah, avril 2000. Photo reproduite avec l'aimable autorisation de l'équipe *Visible Earth*, NASA.

Rapport de synthèse du Président : Comité pour l'efficacité du développement (CODE)

Le 27 août 2008, le Comité pour l'efficacité du développement (CODE) s'est réuni pour examiner le rapport intitulé *L'action du Groupe de la Banque mondiale dans le domaine du changement climatique -Phase I: Évaluation des réformes de la politique énergétique de la Banque mondiale qui sont avantageuses pour tous*, établi par le Groupe indépendant d'évaluation, ainsi que le projet de réponse de la direction.

Rappel des faits

Le 27 décembre 2007, le Comité a examiné une étude intitulée *Impacts de l'électrification sur les populations rurales : réévaluation des coûts et avantages*, élaborée par l'IEG. Il a examiné le rapport de l'IEG *Favoriser la viabilité environnementale – Évaluation du bilan du Groupe de la Banque mondiale, 1990-2007*, et le projet de réponse de la direction le 18 juin 2008. Plus récemment, le Comité s'est penché sur le projet de *Cadre stratégique sur les changements climatiques pour le Groupe de la Banque mondiale* à sa réunion du 6 août 2008.

Évaluation de l'IEG

L'IEG a présenté ce rapport d'évaluation dans le cadre d'une série échelonnée sur les changements climatiques. Les phases suivantes porteront sur les investissements dans les technologies non polluantes, les financements pour la réduction des émissions de carbone et l'adaptation, et passeront en revue l'action menée dans l'ensemble du Groupe de la Banque mondiale. Dans cette première phase, l'IEG a évalué les politiques de la Banque dans le secteur de l'énergie qui ne présentent que des avantages – celles qui associent des gains au niveau national

à une réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre. L'analyse présentée dans ce rapport justifie les recommandations suivantes :

- Promouvoir systématiquement la suppression des subventions au titre de l'énergie, en atténuant les problèmes sociaux et d'économie politique moyennant la fourniture d'une assistance technique et de conseils pour aider les pays clients réformateurs à mettre en place des filets de sécurité efficaces et de portée générale.
- Mettre l'accent sur les politiques qui incitent à améliorer les rendements énergétiques pour réduire la charge que constitue le passage à des prix de l'énergie fondés sur le jeu du marché.
- Promouvoir une démarche globale en encourageant à s'attaquer aux problèmes du changement climatique dans tous les secteurs, en créant des équipes au niveau national et en promouvant une interaction structurée entre les commissions techniques de l'énergie et de l'environnement.
- Investir davantage dans l'amélioration des méthodes de mesure et de suivi pour renforcer la motivation et l'apprentissage – aux niveaux mondial, national et des projets.

Projet de réponse de la direction

La direction reconnaît l'importance de l'efficacité énergétique et de la tarification de l'énergie dans les travaux de la Banque et la nécessité d'une collaboration intersectorielle dans le domaine de la politique énergétique. Cependant, elle estime que les conclusions de l'IEG reposent sur une analyse incomplète et fondée sur des données limitées et qu'elles ne tiennent pas pleinement compte du contexte. La direction craint que le rapport de l'IEG ne couvre pas tout l'éventail des programmes et activités du Groupe de la Banque mondiale (par exemple, l'aide au secteur privé pour promouvoir l'efficacité énergétique) et qu'il privilégie un sous-ensemble d'options gagnantes sur tous les plans aux dépens d'autres, telles que les économies d'énergie, la gestion de la charge et les investissements dans les activités axées sur la maîtrise de l'énergie au niveau de l'offre, ainsi que les énergies renouvelables et le changement de combustible.

Conclusions générales

Le Comité a félicité l'IEG pour la qualité de son rapport, qu'il juge très éclairant, et reconnu la valeur de la méthode d'évaluation en plusieurs phases approuvée dans le Document introductif. Néanmoins, il est essentiel de bien concevoir la communication stratégique pour éviter des interprétations tendancieuses ou abusives des conclusions. L'idée d'un document récapitulatif des trois phases a été approuvée. Le Comité est résolument en faveur d'un renforcement de la collaboration entre la Banque et ses clients en matière de politiques de tarification de l'énergie, tout en étant conscient qu'il s'agit là d'une question complexe qui a des ramifications économiques, écologiques, sociales et politiques susceptibles de varier selon les pays et d'évoluer dans le temps. La Banque pourrait jouer un rôle utile en mettant en commun les pratiques optimales et en tirant les leçons de l'expérience, notamment en ce qui concerne les taxes sur l'énergie, les subventions énergétiques et les politiques de tarification des énergies renouvelables, pour aider les pays à adopter des tarifs viables du point de vue social et écologique.

De l'avis général, il convient de faire une plus grande place aux politiques de tarification de

l'énergie et à l'efficacité énergétique au sens large. À cet égard, plusieurs membres du Comité ont reconnu l'importance de fournir des incitations externes, au niveau des institutions, mais aussi internes, et recommandé que la direction se penche de plus près sur cette question, l'un d'entre eux ayant proposé d'envisager des changements institutionnels (constatant entre parenthèses que la question ne concerne pas que le secteur de l'énergie). Tout en prenant note du point de vue de la direction sur la nécessité de partager comme il convient le travail avec d'autres entités telles que l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la majorité des participants ont souscrit aux recommandations de l'IEG, à savoir que la Banque devrait s'attacher davantage à définir des indicateurs de mesure et de résultats. De fait, plusieurs orateurs ont ajouté que les travaux d'analyse et de conception dans ce domaine devraient avoir une portée mondiale et inclure les pays développés. Le Groupe de la Banque mondiale pourrait donc jouer un rôle fort utile en produisant des informations de qualité et en établissant un cadre de suivi équilibré pour un bien public mondial.

Prochaines étapes

Le rapport, qui est le premier volet d'une évaluation de l'IEG en trois parties sur l'action du Groupe de la Banque mondiale dans le domaine du changement climatique, porte sur l'expérience de la BIRD et de l'IDA. Sur la demande du Comité, l'IEG a décidé de préciser la portée, la teneur et le contexte du rapport de la Phase I aux fins de publication. Il s'agit notamment de préciser la place qu'il occupe dans l'évaluation en trois phases de l'IEG (la seconde phase examinera l'expérience acquise par le Groupe de la Banque mondiale en matière de projets visant à promouvoir les technologies d'exploitation des énergies renouvelables, d'amélioration des rendements énergétiques et de transport ; la troisième phase sera consacrée aux questions d'adaptation). L'IEG a également décidé d'établir un document récapitulatif sur les trois phases à la fin de la série ; le Comité décidera ensuite s'il importe de présenter ce document au Conseil pour examen en réunion plénière.

Principales questions soulevées à la réunion

Les principales questions examinées sont les suivantes :

Portée du rapport de l'IEG

Certains membres auraient souhaité que la première phase porte sur un plus large éventail de sujets, notamment les économies d'énergie et l'accès à l'énergie ; la maîtrise de l'énergie au niveau de l'offre et pas seulement de la demande ; les financements nouveaux et supplémentaires, en particulier pour la technologie et l'équipement ; les sources d'énergie nouvelles telles que les biocombustibles et l'énergie nucléaire ; la portée et l'analyse ciblée de l'appui de la Banque aux mesures d'adaptation ; et l'élargissement de l'évaluation à d'autres secteurs que celui de l'énergie, tels que la foresterie, le transport et l'agriculture. Un membre a approuvé les recommandations de l'IEG, en ajoutant toutefois qu'il fallait réfléchir plus avant aux moyens de les appliquer.

La définition des politiques et projets utiles en tout état de cause (ou « sans regrets ») qui offrent des gains potentiels au niveau national tout en servant les intérêts mondiaux (par exemple, la réduction des émissions de GES) a suscité certaines observations. Un membre a fait valoir que le rapport aurait pu aller plus loin et envisager l'imposition des activités préjudiciables pour l'environnement ainsi que des subventions en faveur des énergies renouvelables. D'autres ont souligné que le rapport aurait dû insister davantage sur le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives en ce qui concerne les émissions et le financement supplémentaire, au lieu de mettre l'accent sur les économies dégagées grâce à l'élimination des subventions. À cet égard, un membre a fait observer que les pays les plus pauvres, qui ne produisent qu'un infime proportion des émissions par habitant des pays développés, seront les plus touchés par le changement climatique. Parallèlement, un autre orateur a indiqué qu'il fallait aborder les questions de la réduction des subventions et de la maîtrise de l'énergie dans les pays développés.

Certains membres ont souligné qu'il importait d'élargir l'évaluation des activités du Groupe de la Banque mondiale, en tenant compte notamment des synergies entre institutions. Un orateur a indiqué que la série d'analyses relatives au climat proposée par l'IEG serait incomplète si elle ne comportait pas un volet expressément consacré aux répercussions sur les émissions de GES de l'engagement pris par le Groupe d'aider les pays en développement à réformer leur secteur de l'énergie. Cet orateur a recommandé que l'IEG évalue les liens positifs et négatifs entre différentes réformes du secteur de l'énergie et les services d'électricité à faible intensité de carbone dans le cadre de la deuxième phase de son évaluation sur le climat. L'IEG a indiqué que la Phase I portait principalement sur la Banque mondiale, mais que la phase suivante porterait aussi sur la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements. Plusieurs membres ont proposé de définir une stratégie de communication appropriée pour assurer la diffusion générale des trois phases de l'évaluation de l'IEG et éviter les malentendus. Comme certains membres l'ont recommandé, l'IEG a décidé de diffuser chaque partie du rapport en précisant qu'elle fait partie d'un examen de plus grande portée.

Aide de la Banque

La Banque a été encouragée à approfondir son dialogue avec les pays et à les aider à mettre en place des cadres réglementaires et institutionnels appropriés. Certains orateurs ont souligné combien il importait de modifier le système d'incitation institutionnel, tant au sein de la Banque (personnel et direction) que dans les pays et les partenaires de développement. On a cependant rappelé qu'il fallait tenir compte des considérations d'économie politique, ainsi que des dysfonctionnements du marché et des contraintes institutionnelles dans les pays clients. Un membre a soulevé la question de savoir si les ressources et les capacités organisationnelles et opérationnelles de la Banque étaient suffisantes pour engager un dialogue et des réformes. Un autre membre a insisté sur la nécessité d'accorder autant d'importance aux programmes (réforme des prix et cadre réglementaire qu'au

matériel (équipements à haut rendement énergétique). La direction a confirmé que la Banque disposait des capacités nécessaires pour fournir un ensemble de services complet, avec 200 experts dans les équipes thématiques et intersectorielles régionales qui fournissent une assistance technique et en matière de prêts, à quoi s'ajoutent des filets de protection sociale et des conseils de politique générale.

Subventions et tarification de l'énergie

De l'avis général, il importe de ne pas perdre de vue les problèmes politiques liés aux subventions et à la réforme des prix, ni les dimensions économiques et sociales aux niveaux national et régional. Les orateurs se sont accordés pour dire que la suppression des subventions doit recevoir une plus grande attention et ils n'ont pas été surpris par les conclusions de l'IEG, à savoir que les subventions constituent un frein pour l'économie des pays en développement et que ce problème n'est pas suivi d'assez près. Ils ont également insisté sur la nécessité de soutenir la refonte de la tarification de l'énergie, question à laquelle l'IEG recommande de faire plus large place. À cet égard, on a rappelé qu'il importe de proposer différents programmes de réforme pour tenir compte de la situation particulière de chaque pays ; de procéder pas à pas, au rythme du développement des institutions ; de chercher des occasions d'utiliser les travaux d'analyse et le dialogue pour encourager les réformes ; et de laisser les clients se prendre en charge. On a également rappelé que l'alignement des prix sur les cours du marché doit tenir compte des groupes vulnérables parallèlement aux autres groupes d'intérêt et qu'il importe de mettre en place des systèmes d'indemnisation appropriés.

Les orateurs ont encouragé la Banque à diffuser les enseignements tirés, les bonnes pratiques et les directives, et à effectuer davantage d'analyses sur la mise en œuvre de diverses réformes, en ce qui concerne notamment la viabilité des finances publiques, la péréquation tarifaire, l'effet de répartition et les systèmes de plafonnement des émissions et d'échange de droits d'émission. La direction a indiqué que la Banque utilise un certain nombre d'instruments pour apprécier

l'économie politique, tels que les évaluations de la pauvreté et de l'impact social. La direction a également fait observer que l'OCDE a réalisé des études sur les pratiques optimales relatives à l'imposition des activités préjudiciables pour l'environnement et aux systèmes de plafonnement et d'échange que la Banque utilise dans ses analyses. Certains orateurs ont souligné qu'il importe d'aborder les questions des subventions au titre de l'énergie et de la refonte de la tarification de l'énergie dans le nouveau Cadre d'action stratégique pour le changement climatique et le développement (SFCCD). La direction a répondu qu'elles seraient traitées dans le rapport complet sur le SFCCD.

Politiques de maîtrise de l'énergie

Certains orateurs sont convenus avec l'IEG que la Banque doit systématiquement encourager les pays clients à développer les activités visant à accroître les rendements énergétiques. La direction s'est ralliée à cette suggestion et a ajouté qu'il convient de considérer toutes les interventions à cet égard, y compris au niveau de l'offre (réduction des pertes de distribution, de transport et de production), ainsi que d'autres options telles que les autocars et les systèmes de transport en commun, selon la situation de chaque pays. Tout en reconnaissant qu'il importe d'améliorer l'efficacité énergétique au niveau de l'offre, l'IEG a rappelé que, selon des études récentes, les mesures de gestion de la demande offrent davantage de possibilités de réaliser des économies d'énergie et de réduire les émissions. La gestion de la demande et une meilleure maîtrise de l'énergie par l'utilisateur final requièrent l'attention des pouvoirs publics en raison des dysfonctionnements du marché, comme il est souligné dans de nombreux documents directifs de la Banque.

Mesure et suivi

Plusieurs orateurs ont approuvé la recommandation de l'IEG selon laquelle la Banque devrait s'employer à élaborer un système de mesure approprié, tout en convenant avec la direction que la collecte de données serait onéreuse. Un certain nombre d'orateurs ont cité un précédent, le « tableau de bord » publié en 1999 dans le

cadre du Programme d'assistance à la gestion du secteur énergétique (ESMAP). En outre, certains orateurs ont souligné que la Banque devrait s'employer activement à promouvoir un mécanisme de suivi mondial plus équilibré en incorporant des indicateurs portant notamment sur la mobilisation d'un appui financier et technique en faveur des pays en développement, tout en étant conscients des complexités techniques de la comptabilisation du carbone et des contraintes politiques à considérer à cet égard. La direction a indiqué qu'elle ne s'engageait pas à établir et exploiter une base de données de ce genre mais qu'elle élaborerait des indicateurs et aiderait les pays à se doter des capacités voulues. Elle a également noté que la

Banque collabore avec l'OCDE, EUROSTAT et les banques multilatérales de développement et qu'elle aide des organismes tels que l'AIE et les institutions spécialisées des Nations Unies à formuler de meilleurs indicateurs.

Partenariat mondial pour la réduction des gaz torchés (GGFR)

Plusieurs orateurs ont fait observer que la Banque s'est attachée à promouvoir la réduction des gaz torchés mais que cette initiative n'avait pas reçu le soutien attendu. On a soulevé la question de savoir si cela tenait à l'absence de liens entre le Partenariat et les activités de la Banque ou au manque de compétitivité des instruments financiers de l'institution.

Jorge Familiar, Président par intérim



Au Bangladesh, la montée des eaux menace une cimenterie. Photo de Jouni Martti Eerikainen, reproduite avec l'autorisation du photographe.

Déclarations du Groupe consultatif : Évaluation relative au climat, Phase I

Geoffrey M. Heal

Paul Garrett Professeur, Politiques publiques et responsabilité des entreprises, Université Columbia

Dans l'ensemble, j'estime que c'est un excellent rapport. Il met l'accent sur des questions importantes touchant des domaines dans lesquels la Banque peut apporter une contribution. Je ne ferai que des observations d'ordre mineur.

Je pense que les deux thèmes principaux, la suppression des subventions et une meilleure maîtrise de l'énergie, sont d'une importance critique pour les pays en développement (mais aussi pour les pays riches !) confrontés à l'augmentation des prix de l'énergie et menacés par le changement climatique. L'expérience montre que cela est plus facile à dire qu'à faire, mais dans un cas comme dans l'autre, je suis convaincu que les avantages valent largement la dépense et justifient pleinement les efforts déployés. J'estime particulièrement important de souligner, comme le fait le rapport, que la suppression des subventions n'empêche pas d'améliorer l'accès des groupes les plus démunis de la société aux services énergétiques, et que les principaux bénéficiaires des subventions sont souvent ceux qui appartiennent à la classe moyenne et les riches. J'ai été frappé par les chiffres indiquant que les émissions par habitant sont beaucoup plus élevées dans les pays qui accordent de fortes subventions : si cela n'est pas surprenant, les chiffres n'en sont pas moins impressionnants.

L'idée d'une approche globale en matière d'énergie est mentionnée à plusieurs reprises dans les premiers chapitres du rapport. Je ne suis pas certain de bien comprendre ce qu'on entend par là. Je suppose que cela consiste à examiner simultanément tous les aspects de la production et de la consommation d'énergie, ainsi que les interactions et les doubles emplois éventuels, en mettant l'accent sur les systèmes de cogénération, entre autres. Il y a probablement beaucoup à gagner dans ce domaine, mais je pense que cela devrait être expliqué plus clairement.

J'ai été frappé par le fait que les avantages sociaux de la distribution d'électricité aux plus démunis l'emportent largement sur les coûts sociaux, même si l'électricité est produite par des procédés qui émettent des gaz à effet de serre. Ces chiffres devraient être mieux connus. Ils sont importants pour le débat mondial sur le changement climatique et sur le rôle des pays pauvres dans les efforts faits pour atténuer ce phénomène.

L'idée d'un tableau de bord sur l'énergie me semble valable. Cela permettrait de faire des analyses comparatives, qui sont souvent importantes pour l'élaboration des politiques et pourraient également être utiles dans les négociations sur le climat. Cela rejoint l'idée de facturer les émissions de carbone des projets qui émettent du gaz carbonique, même si l'achat de permis n'est pas obligatoire. La plupart des grandes banques dans les pays occidentaux imposent cette obligation à leurs clients : par exemple, les banques américaines exigent que

leurs clients facturent les émissions de carbone dans les évaluations de projet, bien qu'il ne soit pas obligatoire d'acheter des permis d'émission. Il serait normal que la Banque en fasse autant.

Comme mentionné dans le rapport, les émissions dues au déboisement sont importantes, surtout dans les pays en développement : le Brésil, l'Indonésie et la Chine sont les pays qui produisent le plus d'émissions, et dans le cas des deux premiers, les émissions proviennent principalement du déboisement. Il est possible de mener une action globale qui sera gagnante sur tous les tableaux si l'on met en œuvre l'une des propositions actuellement à l'étude dans le cadre de l'initiative de réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation (REDD), car cela permettra de réduire les émissions tout en apportant de nouvelles sources de financement du développement. Le Fonds prototype pour le carbone établi par la Banque mondiale est important à cet égard.

En bref, j'ai été impressionné par la qualité du rapport, qui expose clairement des questions très importantes.

Thomas C. Heller

Lewis Talbot et Nadine Hearn Shelton Professeur, Études juridiques internationales, Université de Stanford

Mon propos est de faire des observations utiles et qui invitent à la réflexion, bien que notre débat porte sur un aspect très restreint de l'évaluation globale de l'IEG, comme indiqué au chapitre 1. Cette partie traite des options gagnantes pour tous et reporte l'examen systématique de questions importantes (comme les marchés du carbone) qui ne sont que brièvement abordées ici. Il serait à l'évidence injuste et prématuré de critiquer les conclusions ou recommandations concernant ces domaines d'intervention essentiels pour évaluer et améliorer la performance de la Banque. J'espère cependant que ces observations sur des travaux inachevés peuvent contribuer à élaborer le produit final complet.

Je tiens à dire tout d'abord que j'apprécie le rapport et estime que sa structure, ses analyses et

ses recommandations sont claires, solides et pertinentes dans l'ensemble. Je décrirai ci-après les principaux points qui illustrent ces contributions. Après avoir souligné à quel point j'apprécie la teneur du rapport (partie A), j'aimerais examiner une question implicite qui revient tout au long du rapport et que je trouve préoccupante (partie B). Le problème est le suivant : l'examen aussi superficiel soit-il de l'action menée par le Groupe de la Banque mondiale – certes de manière indirecte - dans le domaine du changement climatique depuis le début des années 90 montre que les questions soulignées dans le rapport sont connues des responsables de la Banque et ont toujours été au cœur de son action. La question qui est posée à maintes reprises dans le rapport est de savoir pourquoi les résultats devraient être différents aujourd'hui, et au cours des années à venir, de ce qu'ils ont été dans le passé. Comme l'explique le chapitre 7 du rapport (encadré 7.1), l'IEG doit avant tout, dans l'évaluation globale qu'il prévoit de présenter, s'étendre davantage sur l'avantage comparatif de la Banque dans le domaine du changement climatique, en s'appuyant sur le bilan de son expérience.

Partie A.

Le rapport contient de nombreux éléments précis qui sont présentés de manière cohérente, édifiante et originale. Il apporte une contribution fort utile aux publications sur l'énergie et le climat, et je recommande sa lecture tant au sein du Groupe de la Banque mondiale qu'à l'extérieur. Les points qui corroborent à mon avis cette conclusion sont énumérés ci-après.

1

Les premiers chapitres consacrés aux relations entre l'augmentation des besoins énergétiques, les émissions de carbone et la croissance économique décrivent de manière claire et concise ce que l'on sait sur ces questions essentielles. Ils soulignent des points d'importance critique pour le Groupe de la Banque mondiale et les autres acteurs principaux dans le domaine de l'énergie et du climat, à savoir que la réduction de la pauvreté et l'augmentation des besoins énergétiques ne sont pas directement

incompatibles, que l'intensité d'émission de carbone et l'intensité d'utilisation d'énergie dépendent en partie du patrimoine naturel et en partie des modèles de développement économique adoptés, et que les écarts importants entre pays s'agissant des émissions de carbone sont en partie fonction de la politique et des prix de l'énergie. (Bien que la question de savoir de qui relèvent ces politiques et leur application soit sujette à différentes interprétations, compte tenu des différentes dotations en ressources humaines, financières et énergétiques, à quoi s'ajoute une mauvaise connaissance de la dynamique du carbone durant la période pendant laquelle les modèles de développement économique et d'utilisation des ressources ont été définis.)

2

Les tableaux et analyses tendant à montrer que les hausses de prix récentes des ressources équivalent à une taxe sur le carbone sont originaux et fort utiles.

3

L'argument contre les subventions et sa dynamique politique, à une ère nouvelle de prix élevés des matières premières et de transfert des rentes provenant des ressources, récapitule bien tout une masse de données fragmentaires et montre clairement pourquoi il n'est pas justifié de promouvoir ces mesures au nom des pauvres, qui auraient beaucoup plus à gagner d'autres types de mesures.

4

L'ampleur des possibilités économiques de réduire le gaspillage par une meilleure maîtrise de l'énergie, et d'éviter ainsi de construire de nouvelles centrales à forte intensité de carbone, est réaffirmée, mais en attirant dûment l'attention sur le long chemin qui reste à parcourir pour ce qui est de tirer parti des possibilités techniques d'améliorer à la fois les résultats économiques et environnementaux. Le rapport contient de nombreuses observations originales

basées sur des études de cas illustrant les résultats du programme de la Banque pour l'amélioration des rendements énergétiques (voir le paragraphe 6 ci-dessous), lesquelles contribuent à expliquer, parallèlement à l'économie politique ou à la théorie organisationnelle, pourquoi les gains d'efficacité énergétique sont souvent ignorés dans la pratique.

5

Le rapport décrit en détail comment la Banque mondiale concentre ses prêts et investissements dans des dimensions particulières de grandes catégories de projets. Par exemple, s'agissant des rendements énergétiques, la plus grande partie des projets et des financements concernent l'offre (équipements). Même les quelques projets visant à mieux maîtriser l'énergie au niveau de la demande mettent davantage l'accent sur la technologie (par exemple, les ampoules électriques fluorescentes compactes) que sur la refonte des politiques (découplage des tarifs – bien qu'il ait été démontré que la refonte de la tarification de l'électricité par la Banque mondiale devrait avoir un impact positif sur la demande de mesures en tous genres concernant l'efficacité énergétique). S'agissant des codes et des normes, une plus large place est faite à l'élaboration et à la promulgation de codes qu'à leur contrôle ou leur application. Enfin, et tout aussi important, il est fait allusion aux structures et incitations organisationnelles qui contribuent à cette concentration.

6

Le rapport abonde en observations originales et fort utiles qui témoignent de la grande familiarité de l'auteur avec les secteurs et programmes à l'étude, et contrastent souvent avec l'absence d'évaluations de qualité d'autres activités du Groupe de la Banque visant à accroître continuellement la productivité des investissements. Ces observations sont le plus souvent faites dans le cadre d'études de cas ou de projets. Ainsi :

- a. Les projets de gestion de la demande sont souvent jugés économiques par les compagnies de services publics des pays en déve-

- loppement qui doivent vendre à perte au consommateur final parce que les prix sont subventionnés.
- b. Dans bien des cas, le rapport de cause à effet dans les projets du Groupe de la Banque soulève d'importantes questions. Au Brésil, les économies d'énergie et les gains de rendement énergétique réalisés durant la sécheresse de 2001 sont probablement imputables au rationnement obligatoire et non à la mise en oeuvre de codes ou autres réformes. En Europe de l'Est, c'est probablement l'orientation générale vers l'économie de marché qui explique la réforme des prix, plutôt que des mesures particulières.
 - c. Même dans les cas où les économies liées à une meilleure maîtrise de l'énergie semblent évidentes, les subventions accordées pour les éclairages fluorescents compacts (projet ILLUMEX) ne se sont pas avérées des instruments d'apprentissage durables conduisant à un changement de comportement après la fin du projet.
 - d. Les meilleurs codes de rendement énergétique n'ont guère d'effet à long terme en l'absence de dispositifs de suivi et de mise en oeuvre.
 - e. En Thaïlande, la campagne de relations publiques de l'EGAT (Electricity Generating Authority of Thailand) a été plus efficace pour produire un comportement durable que d'autres mesures ou subventions et explique le succès des ampoules fluorescentes compactes, ce qui prouve que des entreprises de services publics bien motivées peuvent obtenir des résultats.

7

Le rapport montre bien comment et pourquoi les investissements qui semblent être avantageux pour tous, notamment dans le domaine de la maîtrise de l'énergie, ne sont pas plus nombreux. Il y a de multiples raisons, allant de l'absence de bien publics essentiels comme l'information au transfert intranational de ressources qui nécessite soit une indemnisation soit une expropriation réglementaire. Mais le rapport montre aussi clairement que bon nombre de ces gains collectifs sont efficaces au niveau national

et que les transferts internationaux pourraient être une utilisation mal avisée de ressources financières rares. Compte tenu de ces considérations, on pourrait penser qu'après de nombreuses années d'investissement dans ce domaine, le Groupe de la Banque mondiale s'est fait une règle de mettre au point des outils d'analyse efficaces pour faire une distinction entre l'action à mener au niveau national et au niveau international. Cependant, l'évaluation n'apporte aucune preuve que ces outils ont été systématiquement utilisés dans la pratique courante. Ce manque d'attention persistant suscite des inquiétudes quant aux mesures d'incitation internes mises en place pour gérer ces questions aussi bien qu'on pourrait l'espérer.

Partie B.

Avant d'expliquer mes questions concernant les suppositions faites dans le rapport pour définir l'avantage comparatif du Groupe de la Banque mondiale dans le domaine du changement climatique, je tiens à revenir sur trois critiques particulières de l'action menée qui figurent dans le rapport car elles sont à la fois convaincantes et tempérées.

1

Bien que la promotion d'une meilleure maîtrise de l'énergie reçoive une attention grandissante, notamment de la part de la SFI, lorsque l'on examine tout l'éventail des investissements du Groupe de la Banque mondiale dans le domaine de l'énergie et du climat (un projet sur cinq est lié au rendement énergétique si l'on considère une plus large gamme de mesures de gestion de l'offre), la proportion relative des ressources des projets allouée à la maîtrise de l'énergie pourrait être beaucoup plus élevée. Dans cette classe d'activités insuffisamment financées, la place faite à la gestion de la demande est particulièrement faible par rapport à celle accordée à la maîtrise de l'énergie au niveau de l'offre.

2

Le rapport présente une bonne vue d'ensemble des résultats inégaux quant à l'efficacité de bon

nombre de grands programmes figurant dans le portefeuille de la Banque mondiale, notamment les nombreux investissements dans la réforme du secteur de l'électricité, la combustion en torchère en général et le Partenariat mondial pour la réduction des gaz torchés en particulier, et la refonte de la tarification de l'énergie. En dépit des écarts d'efficacité, une tendance se dégage dans ces programmes. Par exemple, la réforme des prix a été moins concluante pour les combustibles que pour l'électricité ; les pays d'Europe de l'Est ont obtenu de meilleurs résultats que les gros producteurs de combustible. En outre, le rapport fait état des résultats mitigés en matière de suivi, d'analyse et d'évaluation des projets de la Banque. (Là encore, d'après la description des documents consultés pour le rapport, on aurait pu s'attendre à ce que les résultats soient plus systématiquement passés en revue afin d'en tirer le plus d'enseignements possible.)

3

Le rapport insiste sur la nécessité d'améliorer la coordination entre les départements du Groupe de la banque mondiale afin de réduire les cloisonnements et de mieux tirer parti des avantages que présente une évaluation plus globale et plus systématique de la productivité de différents investissements.

Ces trois thèmes principaux forment la base logique et empirique de certaines réformes clés recommandées. Les quatre premières recommandations sont incontestables et s'appuient sur l'analyse interne du rapport : 1) mettre l'accent sur la suppression des subventions et dédommager les pauvres dont le revenu s'en trouve diminué ; 2) centrer les efforts sur les possibilités d'améliorer les rendements énergétiques et sur une tarification appropriée des combustibles et de l'énergie à l'appui de ces initiatives ; 3) tenir systématiquement compte de l'évolution du climat dans toutes les opérations menées par la Banque mondiale dans différents pays car le cloisonnement risque de créer des incitations perverses ; et 4) améliorer les capacités de mesure et de suivi afin de renforcer la base

de données utilisée pour arrêter les politiques et les programmes.

La cinquième recommandation – il serait utile que la Banque concentre ses efforts dans les domaines où elle jouit d'un avantage comparatif, à savoir la promotion de la réforme des politiques et des institutions – aurait à mon avis le plus à gagner d'une définition plus claire et plus explicite de l'action à mener. Cela ne veut pas dire que je ne suis pas d'accord avec cette recommandation. Je reconnais pleinement que les résultats médiocres de toutes nos institutions dans le domaine du changement climatique s'expliquent en grande partie par les problèmes de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et de réforme des méthodes de gestion. À cet égard, il semblerait justifié d'améliorer l'analyse à l'échelle de l'organisation et de réunir davantage de données factuelles afin de démontrer que nul n'est mieux placé que le Groupe de la Banque mondiale pour améliorer les résultats en ce qui concerne ces objectifs institutionnels établis.

Le rapport souligne à juste titre que les difficultés à tirer réellement parti des possibilités avantageuses pour tous qui existent en théorie sont souvent liées à des problèmes d'économie politique et de comportement organisationnel, mais il serait également utile que l'IEG pose directement la question, dans son évaluation globale, de savoir pourquoi le Groupe de la Banque mondiale, après 15 ans d'expérience en matière de programmes dans le secteur du climat et de l'énergie, maintient un portefeuille d'investissements qui laisse à désirer et persiste à faire des analyses insuffisamment systématiques et fondées sur une base de données incomplète. L'évaluation des projets n'est pas assez approfondie ; la question de l'empreinte carbone n'est pas maîtrisée ; les ressources allouées aux énergies renouvelables et à l'amélioration des rendements énergétiques sont généralement faibles ; la mise en œuvre et le suivi reçoivent moins d'attention que les règles normatives et les réformes. Y a-t-il des raisons systémiques ou institutionnelles qui expliquent la persistance de ces caractéristiques évidentes et profondément ancrées dans la pratique du Groupe de la Banque mondiale ?

Compte tenu de l'expérience initiale des programmes qui ont fait l'objet des mêmes critiques, pourquoi n'a-t-on pas cherché systématiquement à redresser le tir dans les investissements ultérieurs ? Les travaux de l'IEG auraient-ils plus de chances de produire des changements positifs dans le programme du Groupe de la Banque mondiale si l'on examinait expressément les raisons pour lesquelles l'institution persiste sur une voie fort critiquée ?

On ne peut faire ici que des hypothèses quant aux raisons d'ordre organisationnel qui pourraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie pour améliorer la pratique du Groupe de la Banque mondiale en mettant en lumière les motivations qui prévalent à l'évidence dans un programme d'investissement relativement stagnant et inefficace. Une explication pourrait être qu'il n'est que trop facile de mettre l'accent sur les prescriptions économiques normatives. Cet argument a été avancé par des critiques internes en ce qui concerne d'autres aspects des programmes du Groupe de la Banque mondiale, dans des domaines tels que la libéralisation, la privatisation et les réformes sectorielles. Dans le même ordre d'idées, on persiste à dire qu'on s'imaginait que le passage d'une économie planifiée par l'État à une économie de marché serait simple et purement technique, alors qu'une telle transformation est profondément politique et influencée par l'histoire et les institutions de chaque pays. Tous ces arguments donnent à penser que le Groupe de la Banque mondiale a des raisons internes de privilégier les options non politiques, souvent techniques, pour accélérer la croissance et de préférer des solutions technologiques et normatives au lieu de s'attaquer aux problèmes de réglementation, de comportement ou d'exécution, qui soulèvent des questions fondamentales d'ingérence dans les opérations politiques et peuvent créer des conflits plus graves de souveraineté.

La sociologie des organisations pourrait offrir une ébauche d'explication. Le rapport note que des activités relativement moins courantes dans les programmes du Groupe de la Banque mondiale,

telles que la gestion de la demande ou certains types de production d'électricité à partir des énergies renouvelables, sont généralement financées par le FEM ou menées par de petites équipes de spécialistes en marge du système de la Banque. Cette observation repose sur la théorie des organisations selon laquelle les grandes organisations ont une mission fondamentale et une culture correspondante qui détermine leurs priorités et leur mode de fonctionnement. Ces organisations réagissent aux menaces de l'environnement extérieur en créant des groupes marginaux chargés de faire face aux pressions extérieures sans perturber les opérations de base.

La mission fondamentale du Groupe de la Banque mondiale est de promouvoir la croissance économique, avec une forte orientation depuis dix ans sur la réduction de la pauvreté, comme en témoignent son système d'incitation axé sur l'expansion économique et la priorité accordée aux mesures d'allègement de la pauvreté à court terme. Une telle culture institutionnelle pourrait expliquer la poursuite des investissements dans la croissance de l'infrastructure énergétique qui ne sont pas entravés par des considérations écologiques (l'investissement dans les centrales au charbon, par exemple), ou dans la diffusion des technologies plutôt que dans l'innovation technologique (qui s'inscrit dans un horizon à plus long terme). (Inversement, la compression de la demande serait une option moins prisée, du fait que les projets axés sur la maîtrise de l'énergie sont compliqués, demandent beaucoup de travail, ne coûtent pas cher, sont moins tangibles et ne donnent pas lieu à des cérémonies en grande pompe.)

Ces questions de fond touchant la culture de la Banque ou ses motivations internes soulèvent plusieurs questions sur ce que le rapport considère comme le problème clé à l'avenir : quel est l'avantage comparatif du Groupe de la Banque mondiale qui devrait définir sa stratégie dans le domaine du climat et de l'énergie ? Vu l'ampleur des ressources nouvelles consacrées à la question climatique, la Banque devrait-elle avoir la responsabilité première de fournir une grande partie de ces ressources, compte tenu de

ses propres motivations ? Ces questions sont peut-être prématurées, sachant que l'évaluation complète de l'IEG comporte plusieurs phases. Il reste des questions importantes à aborder, notamment le bilan contesté du Groupe de la Banque mondiale, qui a consacré beaucoup plus de ressources à l'infrastructure des combustibles fossiles qu'aux options sans émissions de carbone – sur lequel le rapport reste muet —, mais aussi ses initiatives sur le marché du carbone – sur lesquelles le rapport fournit de nombreuses données empiriques.

La première partie du rapport met en question la participation initiale du Groupe de la Banque mondiale au financement d'activités axées sur une meilleure maîtrise de l'énergie dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre (MDP), suscitant des inquiétudes justifiées quant à l'additionnalité si les financements internationaux servent à réduire le coût de projets qui sont rentables au niveau national. C'est notamment le cas si le maintien des subventions aux prix de détail décourage la gestion de la demande. Le chapitre consacré aux gaz torchés examine également le recours de la Banque au MDP dans les cas où les gaz ne sont pas brûlés à la torche, lorsque – comme c'est fréquemment le cas - la réglementation du prix de gros du gaz entrave sa collecte et sa distribution, les prix de l'électricité sont maintenus à des niveaux trop faibles pour justifier la production d'électricité dans des centrales au gaz, et les projets de transport du gaz qui devraient être économiquement justifiés lorsque le pétrole coûte plus de 40 dollars le baril ne sont pas entrepris en raison du risque de non-paiement par des bénéficiaires comme les entités publiques ou les responsables de prélèvements illicites. Ces questions prospectives, qu'il reste à traiter dans l'analyse globale de l'IEG, pourraient aller à l'encontre de l'idée selon laquelle le Groupe de la Banque mondiale devrait jouer un rôle prépondérant, mais modifié, dans le domaine de plus en plus important des financements pour la réduction des émissions de carbone ou de la politique climatique.

Pour conclure mes observations sur cet excellent rapport, je me demande si la meilleure façon de

répondre à ces questions essentielles concernant le changement climatique et de guider l'évolution interne de la Banque ne serait pas de consacrer plus directement les phases ultérieures du projet à la question de savoir si le climat est un domaine dans lequel le Groupe de la Banque mondiale est plus compétent que d'autres institutions spécialisées, ou s'il devrait poursuivre d'autres activités d'intérêt public.

Rajendra K. Pachauri

Président, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ; Directeur général, Tata Energy Research Institute.

Ce rapport d'ensemble couvre diverses activités menées par la Banque mondiale dans le cadre de son programme général relatif au changement climatique. Il dresse un historique et un bilan complets des activités de l'institution qui devraient avoir aidé à atténuer les émissions de GES au fil des années. Il met dûment l'accent sur les changements institutionnels et les réformes, qui ont logiquement la primauté dans les opérations de la Banque mondiale et devraient permettre aux pays en développement de mieux maîtriser l'énergie et réduire les émissions de GES. Il convient de mentionner que le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) a clairement indiqué, dans son quatrième rapport d'évaluation (AR4, 2007), l'importance qu'il attache à la tarification du carbone, qui pourrait être le moyen le plus efficace de promouvoir le changement technologique et d'autres mesures pouvant aider à réduire les émissions de GES. La position de la Banque sur la question des subventions et leur élimination, ainsi que sur la tarification rationnelle de différentes applications, constitue par conséquent un important ensemble de priorités qui pourront amener des changements positifs. L'évaluation de plusieurs bénéfices accessoires, notamment la réduction de la pollution atmosphérique locale et les gains qui en découlent sur le plan de la santé, une meilleure sécurité énergétique et autres effets de l'atténuation des émissions de GES, aurait présenté une autre dimension des externalités qui devrait être prise en compte dans les décisions économiques. Cet aspect n'a pas été adéquatement traité.

Le rapport aurait présenté un plus grand intérêt s'il avait traité deux aspects supplémentaires :

1. Recherche-développement et technologies visant à atténuer les émissions de GES. Bien qu'un certain nombre d'innovations technologiques soient généralement transférées des pays développés aux pays en développement, la nécessité d'adapter la technologie aux conditions locales est un aspect important du changement technologique, qui n'a pas reçu l'attention qu'il mérite dans le rapport. Cela serait d'autant plus justifié que plusieurs pays en développement ont atteint un niveau technologique qui leur permet d'améliorer sensiblement les rendements énergétiques et de réduire fortement les émissions de GES.
2. Le deuxième point qui aurait mérité une analyse plus approfondie et plus ciblée concerne

l'adaptation aux effets des changements climatiques. Il a été clairement démontré que pour mener une politique efficace en matière de climat, chaque pays doit adopter simultanément des mesures d'atténuation et d'adaptation, qui seront de préférence formulées et mises en œuvre par les mêmes organisations et autorités. Le rapport perd de son intérêt du fait qu'il ne traite pas suffisamment en détail les mesures d'adaptation et se limite essentiellement aux mesures d'atténuation.

Dans l'ensemble, il s'agit d'un document fort utile et je suis certain qu'il aidera la Banque à formuler son propre portefeuille de projets relatifs aux changements climatiques au cours des années à venir, tout en intéressant également les responsables et analystes des pays en développement comme des pays développés.

Glossaire

<i>Adaptation</i>	Mesures prises par des entreprises et des individus en vue d'une adaptation aux effets négatifs constatés ou escomptés sur l'environnement dus en particulier aux changements climatiques.
<i>Biodiversité</i>	Forme raccourcie de l'expression diversité biologique qui se réfère à la richesse des écosystèmes de la biosphère, des espèces des écosystèmes et de l'information génétique des populations.
<i>Capture et stockage du carbone</i>	Technologie visant à empêcher les centrales thermiques d'émettre du dioxyde de carbone dans l'atmosphère en le capturant et en le stockant dans le sous-sol.
<i>Équivalent CO₂</i>	Unité standard de mesure de l'impact d'un gaz à effet de serre sur le réchauffement de la planète. Par exemple en matière de réchauffement de la planète, une tonne de méthane équivaut à 23 tonnes de dioxyde de carbone.
<i>Comptabilisation carbone (ou bilan carbone)</i>	Mesure de l'impact brut ou net d'une entreprise, d'un projet ou d'un programme sur les émissions de gaz à effet de serre.
<i>Fonds carbone</i>	Fonds créé pour l'achat de crédits carbone.
<i>Contrepartie des émissions de carbone (ou crédit carbone)</i>	Instrument financier représentant une réduction des émissions de gaz à effet de serre (y compris des gaz autres que le dioxyde de carbone) dont les acheteurs se servent pour se soumettre aux limites réglementaires ou facultatives des émissions.
<i>Prix virtuel du carbone</i>	Pratique qui consiste à intégrer dans l'analyse économique des projets ou des programmes une valeur économique liée aux coûts externes des émissions de gaz à effet de serre ou aux avantages externes d'une réduction de ces émissions.
<i>Unité de réduction certifiée des émissions</i>	Crédit carbone (mesuré en tonnes d'équivalent CO ₂) accordé pour une réduction des émissions dans le cadre d'un projet du Mécanisme pour un développement propre.
<i>Mécanisme pour un développement propre</i>	Mécanisme du Protocole de Kyoto au moyen duquel les pays développés peuvent financer des projets qui contribuent à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les pays développés et obtenir des crédits pour ce faire qu'ils peuvent utiliser pour se soumettre aux limites réglementaires fixées pour leurs propres émissions (CCNUCC).

Changements climatiques	Modification des conditions et du processus climatiques (notamment réchauffement de la planète) qui sort du cadre naturel de la variabilité climatique. Lorsque cette expression est associée au terme atténuation, elle fait référence aux changements climatiques provoqués par l'homme.
Turbine à cycle combiné	Technique relativement efficace de production d'électricité à partir de la combustion, généralement de gaz naturel.
Gestion de la demande	Mesures d'incitation souvent offertes par les services publics d'énergie à leurs clients pour réduire le niveau de la demande énergétique (généralement au moyen de mesures d'efficacité énergétique) ou pour modifier l'horaire de cette demande.
Chauffage urbain	Réseau centralisé d'alimentation en chaleur humide d'un quartier urbain.
Écosystème	Système interactif d'une communauté biologique et de son cadre de vie matériel.
Émission	Dans le présent document, le terme émission se réfère essentiellement aux émissions anthropiques de gaz à effet de serre dues par exemple à la combustion des carburants fossiles ou à la déforestation. Il se réfère également aux autres types de pollution de l'air dus à la combustion, par exemple les particules et les oxydes de soufre.
Entreprise de services éconergétiques	Entreprise qui offre à ses clients un ensemble de services d'évaluation, de financement et de mise en œuvre des options permettant une meilleure efficacité d'utilisation et une réduction du coût de l'énergie.
Environnement	Somme de toutes les conditions externes qui ont une incidence sur la vie, le développement et la survie d'un organisme.
Évaluation environnementale	Processus dont l'ampleur, la profondeur et le type d'analyse dépendent du projet proposé. Il permet d'évaluer les risques et les impacts potentiels d'un projet pour son environnement direct et d'identifier les moyens d'améliorer la conception et la mise en œuvre dudit projet en prévenant, réduisant au minimum, atténuant ou compensant son impact sur l'environnement et en renforçant ses effets bénéfiques.
Impact sur l'environnement	Toute modification de l'environnement, négative ou positive, résultant entièrement ou en partie des aspects environnementaux qu'un organisme donné peut maîtriser (voir la définition donnée dans la norme ISO 14001).
Intégration environnementale	Intégration des préoccupations environnementales dans les interventions macroéconomiques et sectorielles.

<i>Viabilité écologique</i>	Principe selon lequel la productivité cumulée du capital humain et du capital physique engagés dans des activités d'aménagement doit être supérieure aux déperditions directes ou indirectes ou à la dégradation des ressources naturelles. L'objectif 7 des objectifs du Millénaire pour le développement fait référence, en partie, à cet aspect lorsqu'il parle d'intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et d'inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources naturelles.
<i>Gaz torché</i>	Gaz naturel brûlé lorsqu'il est le sous-produit involontaire de la production du pétrole.
<i>Gaz à effet de serre</i>	Gaz dont l'accumulation dans l'atmosphère contribue au réchauffement de la planète et aux changements climatiques. Les gaz à effet de serre visés par le Protocole de Kyoto sont le dioxyde de carbone, le méthane, l'hémioxyde d'azote, les hydrocarbures fluorés, les hydrocarbures perfluorés et l'hexafluorure de soufre.
<i>Atténuation</i>	Mesures visant à réduire des effets négatifs sur l'environnement.
<i>Prix net</i>	Prix du gaz naturel à la tête du puits calculé en déduisant le coût du transport du prix du marché.
<i>Substances appauvrissant la couche d'ozone</i>	Composés chimiques artificiels qui appauvrissent la couche protectrice d'ozone de l'atmosphère terrestre. Le Protocole de Montréal, administré par l'Organisation des Nations Unies, tient à jour la liste des substances appauvrissant la couche d'ozone qui font l'objet de mesures de contrôle, de réduction ou d'élimination progressive.
<i>Normes de résultats</i>	Les huit normes de résultats fixent les obligations que le client doit remplir dans les projets financés par la SFI.
<i>Mesures de protection</i>	Mesures dont l'objectif spécifique est d'assurer que les impacts environnementaux (et sociaux) des projets financés par le Groupe de la Banque mondiale sont pris en compte lors de la phase d'évaluation et de préparation. Les mesures de protection de la Banque couvrent l'évaluation environnementale, les habitats naturels, la lutte contre les ravageurs, les populations autochtones, le patrimoine culturel, le rétablissement forcé, les forêts, la sécurité des barrages, les voies navigables internationales et les zones contestées.
<i>Développement durable</i>	Forme de développement qui permet de satisfaire les besoins actuels sans nuire à la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins.
<i>Politique gagnante</i>	En l'occurrence, politique qui procure des avantages nets, tant pour le pays qui l'adopte que pour le monde en général. Certains individus ou groupes peuvent souffrir des politiques gagnantes même si, en principe, les avantages qu'elles procurent peuvent compenser les pertes occasionnées. Également appelée politique sans regret.



À Bogor, en Indonésie, des automobilistes font la queue pour prendre de l'essence. Photo de ©Dadang Tri/Reuters/Corbis, reproduite avec l'autorisation du photographe.

Table des matières de la version intégrale de l'étude

Abréviations et terminologie

Glossaire

Remerciements

Avant-propos

Résumé analytique

Réponse de la direction

Résumé du Président : Comité pour l'efficacité du développement (CODE)

Déclarations du Groupe consultatif

1 Introduction, champ d'application et justification

Faire face aux catastrophes inexorables et aux risques incalculables
Trois moyens d'atténuer les émissions de gaz à effet de serre
Domaines prioritaires de l'évaluation concernant l'atténuation
Champ d'application et méthodes de cette évaluation

2 Politiques nationales et changements climatiques

Énergie, CO₂ et développement : une relation étroite mais malléable
Les politiques et les institutions peuvent jouer un rôle déterminant
L'atténuation des émissions de gaz à effet de serre ne compromet pas forcément l'accès des plus démunis à l'énergie

3 Opérations de la Banque mondiale dans le domaine du changement climatique

Politiques et stratégies de la Banque mondiale face aux changements climatiques
Institutions de financement à vocation mondiale
Recentrage
Considérations stratégiques de la Banque : prise en compte des effets locaux et mondiaux

4 Subventions et tarification de l'énergie

Nature des subventions et distorsion des prix
Inconvénients des subventions
Impact des subventions énergétiques sur les pauvres
Le cas des pays en transition
L'action de la Banque dans les pays qui accordent d'importantes subventions
Prêts au secteur énergétique et tarification de l'énergie
Conclusion

5 Politiques en faveur d'une meilleure maîtrise de l'énergie

Surmonter les obstacles à une utilisation rationnelle de l'énergie
Portefeuille de projets visant à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie

Gestion de la demande
Normes applicables aux appareils électriques et codes de rendement
énergétique des bâtiments
Édifices publics
Chauffage urbain
Conclusion

6 Combustion du gaz naturel en torchère

Contexte
Le paradoxe de la combustion en torchère
Le Partenariat mondial pour la réduction des gaz torchés
Aspects économiques de la combustion du gaz en torchère
Conclusion

7 Constatations et recommandations

Constatations
Conclusions et recommandations

Annexes

- A : Attention portée par la Banque aux subventions dans les pays les plus généreux à cet égard
- B : Projets d'amélioration des rendements énergétiques comportant des réformes
- C : Effet de répartition des subventions

Notes

Références

Encadrés

- 2.1 Intensités d'émission de l'alimentation en électricité
- 3.1 135 dollars par tonne de CO₂ : ce prix est déjà une réalité
- 4.1 Ghana et Indonésie : programmes de protection sociale contre l'augmentation du prix des combustibles
- 4.2 Ukraine : réforme progressive de la politique énergétique et réduction de l'intensité d'émission
- 4.3 Égypte : dialogue et réforme des prix
- 5.1 Taux de rentabilité des projets axés sur les rendements énergétiques
- 5.2 Gestion de la demande au Brésil
- 5.3 Chine : réforme du chauffage et amélioration des rendements énergétiques dans les bâtiments
- 7.1 Le défi à relever : promouvoir le changement technologique

Figures

- 1.1 Recoupement des questions concernant le changement climatique
- 1.2 Avantages mondiaux et nationaux
- 2.1 Émissions d'énergie et revenu par habitant, 2004
- 2.2 Variation en chiffre absolu des émissions et du revenu, 1992-2004
- 2.3 Les émissions relatives sont plus élevées dans les pays qui subventionnent le diesel
- 3.1 Projets et engagements annuels de la Banque mondiale dans le domaine du climat, en millions de dollars, 1990-2007
- 3.2 Prix réels du charbon, du gaz et du pétrole, 1990-2008

- 4.1 Conditionnalité liée aux produits pétroliers
- 4.2 Évolution des prêts au secteur énergétique visant des objectifs de tarification
- 4.3 Répartition des opérations de prêt de la Banque mondiale liées à la politique de tarification de l'électricité, 1996-2007
- 5.1 Investissements dans des activités axées sur une meilleure maîtrise de l'énergie
- 6.1 Accroissements récents et prévus de la capacité de production d'électricité, par type de combustible
- 6.2. Volume mondial des gaz torchés : comparaison entre les pays membres du GGFR et les pays non membres

Tableaux

- 1.1 Carte thématique des questions examinées dans la Série d'évaluations relatives au climat
- 1.2 Évaluations de l'IEG concernant les changements climatiques
- 2.1 Impact des politiques sur les émissions liées à l'énergie
- 2.2 Moyens par lesquels les politiques peuvent réduire les émissions
- 3.1 Projets expressément liés aux changements climatiques, par secteur et source de financement, 1990-2007
- 3.2 Objectifs des stratégies d'aide-pays concernant les politiques énergétiques et les questions relatives au changement climatique
- 3.3 Effet du prix virtuel du carbone sur la structure de production d'électricité en Europe du Sud, 2020
- 4.1 Comparaison entre les subventions au titre des combustibles et les dépenses de santé
- 4.2 Sensibilité de la demande d'énergie aux prix
- 4.3 Impact des prêts axés sur la tarification de l'électricité
- 5.1 Typologie des interventions visant à améliorer les rendements énergétiques
- 5.2 Projets de gestion de la demande par les services énergétiques
- 5.3 Projets ayant des composantes Normes applicables aux appareils électriques et Code de rendement énergétique des bâtiments

Publications de l'IEG

Annual Review of Development Effectiveness 2008: Shared Global Challenges
Addressing the Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs
Assessing World Bank Support for Trade, 1987–2004: An IEG Evaluation
Books, Buildings, and Learning Outcomes: An Impact Evaluation of World Bank Support to Basic Education in Ghana
Brazil: Forging a Strategic Partnership for Results—An OED Evaluation of World Bank Assistance
Bridging Troubled Waters: Assessing the World Bank Water Resources Strategy
Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support
China: An Evaluation of World Bank Assistance
The CGIAR at 31: An Independent Meta-Evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research
Committing to Results: Improving the Effectiveness of HIV/AIDS Assistance—An OED Evaluation of the World Bank's Assistance for HIV/AIDS Control
Country Assistance Evaluation Retrospective: OED Self-Evaluation
Debt Relief for the Poorest: An Evaluation Update of the HIPC Initiative
A Decade of Action in Transport: An Evaluation of World Bank Assistance to the Transport Sector, 1995–2005
The Development Potential of Regional Programs: An Evaluation of World Bank Support of Multicountry Operations
Development Results in Middle-Income Countries: An Evaluation of the World Bank's Support
Economies in Transition: An OED Evaluation of World Bank Assistance
Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress
The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and –Driven Development: An OED Evaluation
Evaluating a Decade of World Bank Gender Policy: 1990–99
Evaluation of World Bank Assistance to Pacific Member Countries, 1992–2002
Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience
Financial Sector Assessment Program: IEG Review of the Joint World Bank and IMF Initiative
From Schooling Access to Learning Outcomes: An Unfinished Agenda—An Evaluation of World Bank Support to Primary Education
Hazards of Nature, Risks to Development: An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters
How to Build M&E Systems to Support Better Government
IEG Review of World Bank Assistance for Financial Sector Reform
Improving Investment Climates: An Evaluation of World Bank Group Assistance
Improving the Lives of the Poor Through Investment in Cities
Improving the World Bank's Development Assistance: What Does Evaluation Show?
Maintaining Momentum to 2015? An Impact Evaluation of Interventions to Improve Maternal and Child Health and Nutrition Outcomes in Bangladesh
New Renewable Energy: A Review of the World Bank's Assistance
Pakistan: An Evaluation of the World Bank's Assistance
Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance
Poland Country Assistance Review: Partnership in a Transition Economy
The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003
The Poverty Reduction Strategy Initiative: Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support
Power for Development: A Review of the World Bank Group's Experience with Private Participation in the Electricity Sector
Putting Social Development to Work for the Poor: An OED Review of World Bank Activities
Small States: Making the Most of Development Assistance—A Synthesis of World Bank Findings
Social Funds: Assessing Effectiveness
Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs
Water Management in Agriculture: Ten Years of World Bank Assistance, 1994–2004
World Bank Assistance to the Financial Sector: A Synthesis of IEG Evaluations
The World Bank in Turkey: 1993–2004—An IEG Country Assistance Evaluation
World Bank Lending for Lines of Credit: An IEG Evaluation

IEG
INDEPENDENT EVALUATION GROUP



BANQUE MONDIALE

