

CONCEVOIR DES NAMA DE MANIÈRE À CATALYSER DES INVESTISSEMENTS BANCABLES DANS LES TECHNOLOGIES À FAIBLES ÉMISSIONS DE CARBONE

AUTEURS:

Leila Surratt, Hannah Pitt,
Søren Lütken, Frauke Röser

Septembre 2016



NEW
CLIMATE
INSTITUTE

25
YEAR
UNEP DTU
PARTNERSHIP

CCAP
CENTER FOR CLEAN AIR POLICY

Dialogue. Insight. Solutions.

Remerciements

Ce document est le fruit des efforts collectifs de Leila Yim Surratt et Hannah Pitt, du Center for Clean Air Policy (CCAP), de Søren Lütken, du PNUE-DTU, et de Frauke Röser, du NewClimate Institute. Il a été réalisé grâce à la contribution du groupe de travail Enhanced NAMA Cooperation, de NAMA Finance, auquel participent Ecofys, le Centre de recherche énergétique des Pays-Bas (*Energy Research Centre of the Netherlands* – ECN), la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Ces travaux ont été réalisés avec le soutien généreux de l’initiative internationale pour la protection du climat (IKI) du ministère fédéral allemand de l’Environnement, de la Protection de la nature, de la Construction et de la Sécurité nucléaire (BMUB), suite à une décision adoptée par le Parlement de la République fédérale d’Allemagne.

La traduction en langue française de la version originale anglaise de ce document a aussi été soutenue par le programme IKI du BMUB. Cette traduction a été préparée pour un atelier régional du Cluster Francophone du Partenariat International sur l’Atténuation et le MRV en Décembre 2016 à Casablanca, au Maroc.

Pour obtenir des informations complémentaires, contacter Leila Surratt à l’adresse LSurratt@ccap.org ou Hannah Pitt à l’adresse HPitt@ccap.org.

Photo de couverture 1 : Creative Commons, autorisé par l’utilisateur agréé CoCreatr sur Flickr.

Introduction

L'Accord historique de Paris étant en place, les contributions déterminées au niveau national (*Nationally Determined Contributions* – NDC), ainsi que la disponibilité de nouvelles sources de financement de la lutte contre le changement climatique, et notamment du Fonds vert pour le climat (FVC), jettent les bases d'une action ambitieuse de lutte contre le changement climatique menée par les pays. Pour atteindre les objectifs des NDC, il faudra investir considérablement dans la mise en place d'une infrastructure résiliente au changement climatique et favorisant les faibles émissions de carbone, et la plupart de ces investissements viendront du secteur privé.¹

L'enjeu pour l'avenir consistera à traduire les NDC en mesures concrètes de transformation susceptibles de catalyser les investissements du secteur privé. Les mesures d'atténuation adaptées aux contextes nationaux (NAMA/MAAN) sont un concept de mise en œuvre des NDC qui peut être utilisé pour tirer parti du soutien public national et international afin de mobiliser les investissements privés à grande échelle. Les NAMA peuvent ainsi contribuer à réorienter les flux de capitaux mondiaux soutenant un développement à faibles émissions de carbone et adapté au changement climatique, conformément aux objectifs de l'Accord de Paris.

Les NAMA dans le contexte de l'après-Paris

Les NAMA/MAAN font référence aux mesures d'atténuation du changement climatique prises par les pays en développement dans le contexte du développement durable. Avant l'Accord de Paris de 2015, les NAMA représentaient également les soumissions formelles faites auprès de la CCNUCC par les pays en développement déclarant leur intention de réduire leurs émissions. Bien que les NDC aient aujourd'hui remplacé les NAMA comme engagement des pays en développement à réduire leurs émissions, les NAMA restent un outil important de mise en œuvre des NDC. Alors que les NDC représentent « l'objectif ou la vision » national élargi de lutte contre le changement climatique, les NAMA sont un moyen d'atteindre ces objectifs. Le terme NAMA étant encore utile pour promouvoir une approche exhaustive d'élaboration des programmes de lutte contre le changement climatique, dans le présent document, nous utilisons « NAMA » comme terme général désignant les programmes sectoriels d'atténuation du changement climatique mis en œuvre au niveau national par les pays en développement pour réduire les émissions dans le contexte du développement durable.

Les acteurs du secteur privé investiront dans des projets à condition que le rendement sur les investissements prévu corresponde aux risques perçus du projet. Dans le contexte des pays en développement, et compte tenu du fait que de nombreuses technologies à faibles émissions de carbone sont relativement nouvelles sur le marché, ils peuvent être confrontés à des coûts plus élevés, à des risques réels ou perçus également plus élevés, ou à des obstacles supplémentaires par rapport aux technologies existantes. Par conséquent, pour inciter à investir dans ces technologies, les décideurs doivent mettre en place les cadres politiques et réglementaires nécessaires pour que les investissements dans les technologies à faibles émissions de carbone soient concurrentiels avec les solutions traditionnelles à fortes émissions de carbone.

Ce document examine la façon d'élaborer des NAMA sous forme de cadres politiques et financiers qui appuient la bancabilité des projets à faibles émissions de carbone. Il faudra donc associer des réformes politiques, des interventions ciblées qui pourront répondre aux obstacles aux investissements et aux risques d'investissement, et le développement d'un portefeuille de projets d'investissement à faibles émissions de carbone.

¹ Selon l'ONG Climate Policy Initiative, les investissements du secteur privé se sont élevés à 243 milliards de dollars US, soit 62 % du financement mondial de la lutte contre le changement climatique (*Global Landscape of Climate Finance – 2014*). Voir <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Landscape-of-Climate-Finance-2015.pdf>

Comment les NAMA peuvent-elles favoriser la bancabilité d'un projet ?

Ce sont les projets, et pas les NAMA, qui peuvent être ou ne pas être bancables, c'est-à-dire quelque-chose qu'une banque ou un établissement financier accepte de financer. Les NAMA doivent créer les conditions ou les cadres politiques incitant le secteur privé — aussi bien les entreprises que les ménages — à investir de manière rentable dans des projets ou des produits à faibles émissions de carbone.

Une NAMA doit prendre en compte trois dimensions pour contribuer à créer les conditions favorables à l'investissement dans les technologies à faibles émissions de carbone :

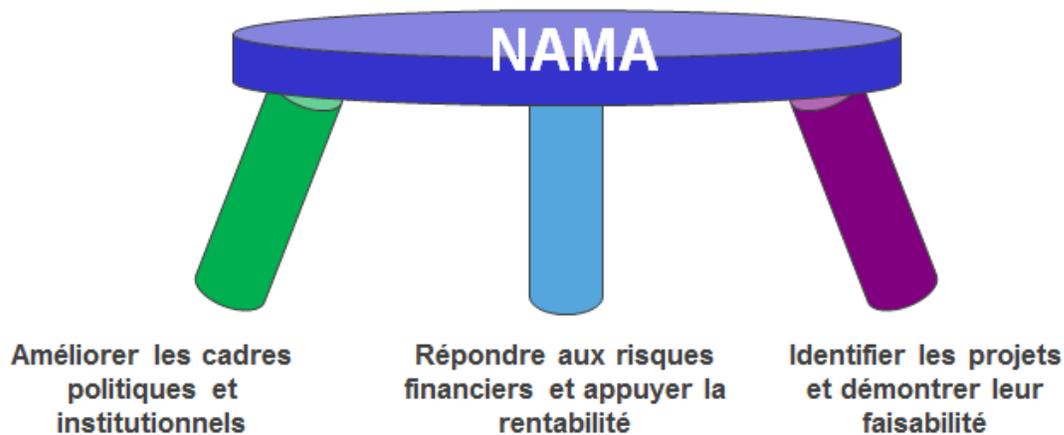
1. **améliorer les cadres politiques et institutionnels**, notamment grâce à des mandats et réglementations politiques garantissant des conditions équitables aux investissements dans les technologies à faibles émissions de carbone, et/ou grâce à la mise en place ou au renforcement des dispositions institutionnelles de planification et de mise en œuvre des politiques ;
2. **répondre aux risques financiers et appuyer la rentabilité**, notamment au moyen d'interventions et de mécanismes financiers qui réduisent les risques perçus ou réels et/ou améliorent suffisamment la rentabilité pour mobiliser les investissements dans les technologies à faibles émissions de carbone ; et
3. **identifier les projets et démontrer leur faisabilité**, notamment en élaborant un projet initial ou un ensemble de projets et en définissant une plus grande réserve de projets.

Si, en principe, il faut tenir compte de ces trois dimensions pour mobiliser des investissements dans les technologies à faibles émissions de carbone, une NAMA doit tenir compte des trois dimensions lorsqu'une ou deux des conditions sont déjà remplies. Par exemple, dans un pays disposant d'un cadre politique fort pour les investissements dans les énergies renouvelables, la NAMA peut n'avoir besoin que de s'attaquer aux obstacles financiers tels que le coût et les modalités de financement. De plus, ces dimensions ne sont pas nécessairement indépendantes les unes des autres — par exemple, l'existence d'un cadre politique solide peut lui-même diminuer les risques financiers ou accroître la rentabilité. Il importe donc de bien connaître le contexte spécifique de la NAMA et des obstacles aux investissements du secteur privé pour définir les interventions. Ces obstacles peuvent être liés à des conditions financières, ainsi qu'à des difficultés non financières telles que des questions de réglementation, de structure du marché, de connaissance et de technique.

La conception des NAMA doit assurer la durabilité financière à long terme et, pour les NAMA soutenues par le financement international de la lutte contre le changement climatique, elle doit assurer la poursuite des activités proposées lorsque le financement a pris fin. Dans certains cas, il peut falloir du temps avant que les marchés à faibles émissions de carbone croissent naturellement sans un certain soutien concessionnel. Toutefois, les NAMA doivent avoir une stratégie transparente d'utilisation catalytique du financement climatique international, stratégie permettant un abandon progressif du soutien concessionnel. À mesure que les marchés évoluent, le financement par le secteur public national pourrait devoir jouer un rôle, ou la participation continue des capitaux privés nationaux et internationaux pourrait être assurée sans soutien public du tout.²

² Climate & Development Knowledge Network. The Green Climate Fund: Options for Mobilizing the Private Sector. Décembre 2011.

Figure 1 – Trois éléments des NAMA pouvant assurer la bancabilité des investissements respectueux du climat



Considérations et difficultés à construire « les trois pieds du tabouret »

Améliorer les cadres politiques et institutionnels

Les cadres politiques et institutionnels nationaux sont importants pour créer la demande d'investissements en matière de technologies et d'infrastructures à faibles émissions de carbone. Les politiques peuvent encourager les investissements dans les technologies à faibles émissions de carbone grâce à des mesures qui donnent un prix au carbone (par ex., un programme de plafonnement et d'échange ou une taxe carbone), qui incluent des instruments économiques (par ex., un tarif de subventionnement ou des incitations fiscales), ou qui mandatent différentes pratiques (par ex., codes du bâtiment). Dans d'autres cas, les politiques peuvent servir à surmonter les obstacles aux investissements du secteur privé, par exemple grâce à des modifications des procédures officielles qui réduisent les frais de transaction assumés par les investisseurs privés, ou au moyen d'approvisionnements publics démontrant la viabilité technique et financière d'investissements nationaux à faibles émissions de carbone. Par ailleurs, la suppression de toute structure ou réglementation tarifaire susceptible de désavantager les technologies à faibles émissions de carbone peut contribuer à leur assurer un terrain d'égalité sur le marché face aux solutions traditionnelles existantes (par ex. la suppression des subventions aux carburants fossiles).

Pour favoriser l'investissement, les politiques nationales devraient être conçues de manière à offrir au secteur privé :

- *Transparence* : les politiques devraient être faciles à interpréter.
- *Certitude* : les politiques devraient donner des indications claires et à long terme sur la période d'investissement et éviter les changements rétroactifs.
- *Viabilité économique* : des mesures d'incitation devraient entraîner des investissements économiquement viables.

À ce jour, une difficulté majeure à l'élaboration de NAMA a été d'assurer leur inclusion dans les priorités politiques et de développement durable globaux du pays, et, notamment, dans la planification politique sectorielle. Si l'élaboration de NAMA a en grande partie été stimulée par les ministères de l'environnement, le soutien des ministères des finances et de la planification et des ministères sectoriels compétents est

essentiel pour assurer un appui politique et budgétaire à la mise en œuvre des politiques NAMA et des mesures prévues. Les ministères de l'environnement et leurs conseillers doivent obtenir un tel engagement des ministères sectoriels et des ministères des finances nationaux dès le début du processus d'élaboration des NAMA pour garantir l'efficacité de mise en œuvre dans le cadre d'une politique nationale. Cela peut à son tour envoyer un signal d'engagement politique de haut niveau susceptible d'encourager les investissements du secteur privé.

Répondre aux risques financiers et appuyer la rentabilité

De nombreux projets à faibles émissions de carbone sont confrontés à de moindres rendements financiers et à des risques plus élevés — réels ou perçus — que d'autres projets traditionnels à fortes émissions de carbone. Un certain nombre de mécanismes financiers peuvent être conçus pour réduire les risques et/ou améliorer les rendements financiers et contribuer à mobiliser les investissements du secteur privé. Par exemple, les garanties d'exécution et de paiement peuvent favoriser l'accès au financement en améliorant la solvabilité lorsqu'il existe un risque de crédit réel ou perçu ou en cas de méconnaissance des technologies à faibles émissions de carbone. Des prêts à conditions préférentielles, y compris des prêts à faible taux d'intérêt, ou de plus longue durée et/ou de plus longs délais de grâce que ce qu'offre le financement au taux du marché, peuvent diminuer les coûts d'investissement et réduire les risques. Des outils d'agrégation et de sécurisation peuvent être utilisés pour atténuer les coûts de transaction élevés et améliorer les rendements financiers des investissements à petite échelle. Ces outils ne sont pas conçus pour rendre financièrement fiables de « mauvais » projets. Ils sont au contraire conçus pour atténuer ou éliminer certains risques pour les investisseurs et prêteurs, et/ou pour améliorer les rendements financiers en réduisant les coûts de financement.

Dans certains cas, il peut être opportun d'utiliser des instruments politiques pour atténuer les risques et créer des conditions de marché favorables à l'investissement, par exemple des tarifs de subventionnement, des rabais, ou des appels d'offres concurrentiels pouvant réduire les coûts d'investissement élevés et les risques. Il est par conséquent souhaitable de coordonner les instruments politiques et les interventions financières pour que les approches se complètent mutuellement et évitent la duplication des efforts ou les effets négatifs.

Lors de l'élaboration d'une NAMA, les mécanismes de financement ou autres interventions visant à réduire les risques financiers et/ou à améliorer les rendements financiers doivent être pris en considération dès le début et ils doivent intégrer une bonne connaissance des exigences des institutions qui sont censées participer au financement de la mise en œuvre.

Identification des projets et démonstration de leur faisabilité

L'identification des projets et la démonstration de leur faisabilité peuvent contribuer à s'assurer que les politiques NAMA et les mécanismes financiers arriveront à surmonter les obstacles auxquels le secteur privé est confronté et se traduiront par des actions sur le terrain. Par ailleurs, en établissant la preuve qu'un investissement est techniquement et économiquement sain, on peut donner confiance aux bailleurs de fonds et aux banques susceptibles de ne pas bien connaître certaines technologies ou solutions d'atténuation et qui pourraient par conséquent les percevoir comme des investissements à risque ou peu intéressants.

Dans certains cas, pour démontrer la faisabilité, il faudra trouver un ou plusieurs investissements pour une mise en œuvre à court terme. Dans la conception d'une NAMA pour le secteur des déchets, par exemple, l'élaboration d'un ensemble initial de projets peut être importante pour mettre en valeur la fiabilité technique et économique des technologies de traitement des déchets municipaux sur certains sites spécifiques et pour contribuer à des reproductions à plus grande échelle dans d'autres villes. Pour les NAMA visant la mise en œuvre de nombreux projets à petite échelle – par exemple l'énergie renouvelable répartie, telle que l'énergie produite par des panneaux solaires de toiture – il peut être préférable de caractériser la réserve plus large de projets de manière à mettre en évidence le potentiel du marché et l'échelle des possibilités d'investissement. Lorsque de petits projets ne répondent pas aux conditions minimales d'investissement exigées par les investisseurs, il peut également être important de trouver un moyen d'agrèger les projets.

NAMA pour l'auto-provisionnement en énergies renouvelables au Chili : prise en compte des trois pieds du tabouret

Au Chili, la Facilité NAMA soutient une NAMA visant à réduire les émissions à effet de serre en encourageant la mise en place de systèmes d'énergies renouvelables dans les petites et moyennes entreprises. Elle contribue ainsi à accroître la sécurité énergétique, à améliorer la qualité des services énergétiques et ce, à moindre prix, et à créer de nouvelles possibilités d'emploi. La NAMA tient compte des trois pieds du tabouret pour soutenir de façon efficace les projets du secteur privé visant à adopter des technologies à faibles émissions de carbone, comme suit :

- **Améliorer les cadres politiques et institutionnels** : certains systèmes d'énergie renouvelable décentralisés ne produisent de l'énergie que pour son utilisation sur site, mais dans bien des cas, la capacité de se connecter au réseau et de vendre le surplus d'énergie peut améliorer le rendement de ces systèmes, et par conséquent inciter à investir davantage. La NAMA inclut des règlements nationaux pour améliorer l'accès au réseau en permettant aux entreprises d'utiliser le même point de connexion pour recevoir et injecter l'électricité dans le réseau. Les règlements portant sur la facturation nette adoptés en 2014 définissent les paramètres techniques et juridiques pour les normes d'interconnexion et pour les remboursements de tarifs.
- **Répondre aux risques financiers et appuyer la rentabilité** : pour compenser le manque d'expérience des investisseurs et des institutions financières qui engagent de l'argent dans ces systèmes énergétiques, et par conséquent dans un plus grand risque perçu, la NAMA crée un Fonds de garantie de crédit pour soutenir les prêts accordés par des institutions financières locales pour la réalisation de ces projets. La NAMA offre également des subventions à l'investissement pour la mise en place de ces systèmes, ainsi que des services de formation et de conseil permettant au secteur financier de mieux comprendre ces systèmes.
- **Identifier les projets et démontrer leur faisabilité** : la NAMA finance en partie les études de faisabilité pour encourager la création d'un portefeuille de systèmes d'énergie renouvelables à petite échelle. Pour lutter contre le manque de connaissances, de capacités et d'expérience des utilisateurs locaux ainsi que des prestataires de services et des fournisseurs de technologies dans l'élaboration et le financement de projets d'énergie renouvelable à petite échelle, la NAMA apporte son aide à l'organisation de formations et d'ateliers et à la mise en place d'un service d'assistance technique.

Recommandations et étapes suivantes

Alors que les pays cherchent à mettre en œuvre leurs NDC, les NAMA susceptibles de catalyser les investissements du secteur privé dans les technologies à faibles émissions de carbone peuvent accélérer leur progrès vers la réalisation de leurs objectifs de lutte contre le réchauffement climatique et de développement durable. Des actions à court terme pour élaborer et mettre en œuvre des NAMA efficaces est importante pour la mise en place de cadres et de conditions qui soutiendront la transformation à long terme des secteurs économiques et des systèmes financiers. Les recommandations générales suivantes s'adressent aux décideurs politiques et aux organisations des pays en développement, ainsi qu'aux bailleurs de fonds, pour leur aider à bien soutenir l'élaboration de NAMA s'appuyant sur les trois pieds du tabouret afin de promouvoir des investissements bancables et à faibles émissions de carbone.

Recommandations à l'intention des pays en développement et des organisations cherchant à élaborer des NAMA

Les pays et organisations cherchant à élaborer des NAMA doivent s'efforcer de structurer les politiques et interventions de financement de sorte qu'elles visent les obstacles les plus importants à l'investissement et créent des conditions économiques favorables à l'investissement dans les technologies à faibles émissions de carbone. Pour cela, il faudra vraisemblablement réaliser une évaluation complète des obstacles à l'investissement dans le secteur ciblé, de manière à identifier les interventions appropriées, étant entendu que ces obstacles peuvent être à la fois financiers (par ex., risques de non-remboursement) et non financiers (par ex., manque de certitudes politiques). Dans ce dernier cas, la garantie de ressources financières supplémentaires n'est pas nécessairement la solution. Cette évaluation nécessitera une collaboration active avec les acteurs du secteur privé pour déterminer les cadres politiques et les mesures de réduction des risques nécessaires pour favoriser l'investissement, ainsi qu'avec les décideurs politiques pour identifier les mesures créant une demande d'investissement dans les technologies à faibles émissions de carbone et s'attaquant aux obstacles politiques et réglementaires existants. Surtout, il est indispensable de collaborer avec les ministères des finances et de la planification, ainsi qu'avec les ministères sectoriels compétents, pour s'assurer que la NAMA fait partie intégrante de la politique nationale et sectorielle.

Recommandations à l'intention des bailleurs de fonds

Si toutes les entités de financement climatique ont leurs propres critères d'évaluation et de financement des propositions, de nombreuses sources, y compris le FVC et la Facilité NAMA, ont pour objectif commun d'utiliser leurs fonds pour contribuer à transformer les secteurs économiques et à réorienter les capitaux publics et privés vers un développement à faibles émissions de carbone et résilient au changement climatique. Pour assurer cette transformation, il est important que le financement climatique soit utilisé comme catalyseur de changements qui, avec le temps, réduiront ou élimineront la nécessité de se tourner vers des bailleurs de fonds publics pour le financement. Par exemple, le FVC a six critères généraux d'évaluation, sur une base concurrentielle, des propositions de financement. Parmi ces critères, deux évaluent spécifiquement comment l'activité proposée stimulera, à long terme, l'investissement à faibles émissions de carbone dans le secteur ciblé : *changement de paradigme*, qui inclut la contribution aux cadres réglementaires et politiques et la création d'un environnement favorable, et *efficacité et efficience*, qui inclut le potentiel de mobilisation d'investissements supplémentaires et de viabilité financière et

économique à long terme.³ Les trois pieds du tabouret peuvent constituer un cadre utile pour évaluer les propositions par rapport à des critères de financement et estimer leur potentiel pour la réalisation de cette transformation à long terme.

L'élaboration de NAMA transformationnelles est un processus pluriannuel qui comprend différents stades, notamment le renforcement des capacités et l'implication des parties prenantes, l'analyse des options techniques, politiques et financières, la réforme des politiques et règlements, et l'élaboration de projets. Avoir accès à des fonds pour soutenir les différents stades d'élaboration de NAMA peut présenter des difficultés. Les bailleurs de fond peuvent soutenir l'élaboration de NAMA transformationnelles en assurant un financement échelonné permettant aux NAMA de franchir les différents stades d'élaboration. Par exemple, un financement initial peut faciliter l'identification des principales parties prenantes et principaux défenseurs du projet, la détermination de la portée initiale du projet, et l'élaboration de concepts de projets, alors qu'un financement des phases finales peut soutenir la conception de mécanismes politiques et financiers, ainsi que la création d'un portefeuille de projets.

Réflexions en guise de conclusion

De nombreux pays en développement et de nombreuses institutions donatrices assurent l'élaboration et le financement de NAMA dans le cadre de leur stratégie de soutien de la mise en œuvre des NDC. Les NAMA visant à améliorer les cadres politiques et réglementaires, à tenir compte des risques financiers et de la rentabilité, à identifier les projets et à démontrer leur faisabilité, peuvent avoir des impacts durables et assurer un changement à long terme. Ces NAMA peuvent jouer un rôle important dans la réalisation des NDC. De plus, en créant les conditions visant à catalyser l'investissement du secteur privé à faibles émissions de carbone, elles peuvent mobiliser des ressources à grande échelle, contribuer à atteindre les objectifs de développement durable des pays, ainsi qu'à amplifier les efforts déployés à l'échelle mondiale pour réorienter les flux financiers vers un développement économique durable et à faibles émissions de carbone.

³ See http://www.greenclimate.fund/documents/20182/239759/Investment_Criteria.pdf/771ca88e-6cf2-469d-98e8-78be2b980940.

Bibliographie

CCAP. Helme, Ned et. al. *The NAMA Opportunity*, juillet 2013. <http://ccap.org/resource/policy-brief-the-nama-opportunity/>

CCAP. Surratt, Leila Yim and Stacey Davis. *An Emerging Architecture for NAMA Finance*, mai 2013. http://ccap.org/assets/An-Emerging-Architecture-for-NAMA-Finance_CCAP_May-2013.pdf

La Facilité NAMA. *Chilean Self-supply Renewable Energy (SSRE) NAMA*. <http://www.nama-facility.org/projects/chile.html>

Climate & Development Knowledge Network. *The Green Climate Fund: Options for Mobilizing the Private Sector*, décembre 2011. http://cdkn.org/wp-content/uploads/2012/03/The-Green-Climate-Fund_options-for-mobilizing-the-private-sector.pdf

La Société nordique de financement pour l'environnement et le secrétariat de la CCNUCC au nom du partenariat NAMA. *Proceedings of the Donor Coordination Meeting On facilitating access to climate finance for NAMA implementation to drive implementation of NDCs*, 7-8 juin 2016. http://www.nefco.org/sites/nefco.org/files/pdf-files/nama_donor_coordination_meeting_helsinki_proceedings_2016.pdf

Søren E. Lütken, partenariat PNUE - DTU. *Financing Nationally Appropriate Mitigation Actions*, septembre 2014. [http://www.unepdtu.org/-/media/Sites/Uneprisoe/Publications%20\(Pdfs\)/NAMA%20Finance%20primer_WEB.ashx?la=da](http://www.unepdtu.org/-/media/Sites/Uneprisoe/Publications%20(Pdfs)/NAMA%20Finance%20primer_WEB.ashx?la=da)

SOUTENU PAR:

On behalf of:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation,
Building and Nuclear Safety

of the Federal Republic of Germany

750 First Street, NE, Suite 940 Washington, DC 20002

p +1.202.408.9260 f +1.202.408.8896

www.ccap.org