



INSTITUT D'ECONOMIE ET
DE POLITIQUE DE L'ENERGIE

CAHIER DE RECHERCHE n° 21

**Les pays en développement et la prévention
du risque climatique : quelles perspectives pour le
mécanisme de développement propre ?**

Denise Cavard, Pierre Cornut, Philippe Menanteau

Octobre 2000

[Publié dans la *Revue de l'Énergie*]

Institut d'économie et de politique de l'énergie
Unité mixte de recherche du Centre National de la Recherche Scientifique et de l'Université Pierre Mendès France (UFR DGES)

IEPE, BP 47, 38040 Grenoble Cedex 09, Tel : 04 76 51 42 40 ; Fax : 04 76 51 45 27
e mail : iepe@upmf-grenoble.fr ; <http://www.upmf-grenoble.fr/iepe>

Résumé

La mise en œuvre du Mécanisme de Développement Propre (MDP) constitue l'un des principaux enjeux de la sixième Conférence des Parties (COP6) qui se tiendra à La Haye en novembre 2000. L'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto dépend en effet de sa ratification par les pays industrialisés, laquelle n'interviendra que si les mécanismes de flexibilité sont opérationnels. Le MDP joue à cet égard un rôle important puisqu'il pourrait débiter dès 2000, si ses règles de fonctionnement sont établies, et permettre aux pays industrialisés d'effectuer des réductions d'émissions à moindre coût. Les pays en développement ont, de leur côté, logiquement fondé des espoirs importants sur ce nouveau mécanisme susceptible de contribuer à leur développement économique tout en les aidant à adopter des trajectoires de croissance plus favorables à l'environnement. La question centrale que pose le MDP, celle de l'additionnalité des projets, n'est cependant pas encore résolue. Les règles qui vont être adoptées à La Haye sur ce plan vont, dans une large mesure, conditionner l'efficacité environnementale et l'ampleur du mécanisme. Mais pour certains pays, l'approche projet du MDP restera de toutes façons trop limitée. Compte tenu des enjeux économiques que représente le marché des crédits carbone, le MDP ne semble pas en mesure d'offrir des perspectives suffisantes aux pays semi-industrialisés qui voudraient eux aussi participer aux échanges, au même titre que les pays industrialisés et en transition

Summary

The implementation of the Clean Development Mechanism is a major issue for the forthcoming Conference of the Parties in La Haye (nov. 2000). An agreement on CDM rules is important both for industrialized and developing countries. As a flexibility mechanism it will allow industrialized countries to benefit from low cost emission reductions but the CDM is more than a simple flexibility mechanism, it is also intended to stimulate a more sustainable economic development in DCs.

At the time being, the CDM is the sole instrument – with GEF - proposed to DCs for participating into climate change prevention. This situation satisfies a majority of DCs which estimate that industrialized world is responsible for the increase in GHG emissions, but CDM may not offer sufficient perspectives for some countries with rapid industrialization given the huge economic stakes linked to the creation of a market for carbon credits between Annex I countries.

The operability of the CDM is not yet established and some important questions are still unresolved. Environmental additionality is one of them. In this text we will first examine the rules that will be established in COP 6 in order to validate projects additionality and the possible consequences of these rules on the effectiveness and the scope of the mechanism. Reactions of major country groups (AOSIS, China, African countries, rapidly developing countries, etc.) to COP 6 decisions on the basic operation rules and the structure of the mechanism will then be analyzed in order to point out the differences between those groups. This will lead us to examine the possibilities to enlarge participation of DCs in climate change prevention according to the apparent wish of countries with rapid industrialization.

Plusieurs difficultés doivent être surmontées pour que le MDP devienne réellement opérationnel. La question de l'additionnalité environnementale déjà soulevée par les projets d'application conjointe n'a pas encore trouvé de solution totalement satisfaisante. Le problème consiste à définir des procédures permettant de vérifier que les projets n'auraient pu être réalisés en l'absence du MDP, sans pour autant que cela se traduise par des délais de mise en œuvre et des coûts de transaction trop importants. Tout l'enjeu est de définir des procédures suffisamment simples et transparentes pour motiver les investisseurs sans accepter une trop grande quantité de projets non additionnels au risque d'introduire du "hot air" tropical et de remettre en cause les objectifs de la Convention.

Au-delà de ces problèmes concrets de mise en œuvre, la principale question soulevée par le MDP est celle de la participation des pays en développement à la stratégie globale de prévention du risque climatique. Actuellement, le MDP est, avec le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), le seul moyen proposé aux pays en développement de participer concrètement à la prévention du risque climatique. Cette situation satisfait une grande majorité de pays en développement qui estiment à juste titre que les pays industrialisés ont à assumer la responsabilité de l'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre. Mais, à terme, il est prévisible que certains pays en développement souhaiteront s'impliquer plus activement dans la réduction de leurs propres émissions. Les engagements volontaires annoncés par certains pays correspondent clairement à une volonté d'aller dans cette direction en raison des enjeux économiques et industriels que représentent les échanges de crédits d'émission ou de permis.

Ce texte rappelle dans une première partie les conditions ayant abouti à la création du MDP à Kyoto, puis examine la question centrale de l'additionnalité environnementale des projets et les difficultés que soulève cette approche de l'additionnalité basée sur des projets (2ème partie). La troisième partie décrit les positions des pays en développement sur le MDP et fait apparaître la volonté claire de certains pays de ne pas se limiter à l'accueil de projets de réduction d'émission dans le cadre du MDP. Dans la quatrième partie, on examine les moyens pour ces pays de s'impliquer plus activement dans la réduction de leurs propres émissions et de profiter des eux aussi des futurs marchés d'échange.

I. Contexte et enjeux de la création du MDP

Il a été reconnu par la Convention Climat, et confirmé par le « Mandat de Berlin »¹, que les pays en développement ne portaient pas la responsabilité historique de l'augmentation récente des concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre et n'avaient donc pas à prendre d'engagements contraignants de limitation de leurs émissions, dans un premier temps. De leur côté, les pays industrialisés se sont engagés, non seulement à maîtriser leurs propres émissions, mais aussi à faciliter le transfert de technologies favorables au climat et à fournir aux pays en développement des "*ressources financières nouvelles et additionnelles*" nécessaires pour couvrir les surcoûts des mesures qu'ils pourraient être amenés à mettre en œuvre (Convention Climat, article 4 §3). Pour le moment, l'implication des pays en développement dans la prévention du risque climatique dépend donc principalement des transferts technologiques et financiers consentis par les pays les plus riches.

¹ Le Mandat de Berlin est une décision de la première Conférence des Parties, en 1995, décision de renforcer les engagements des pays industrialisés au titre de l'art 4 § 2 a et b, et de préparer un protocole pour 1997 (décision 1/CP1 in FCCC/CP/1995/7/Add.1)

L'engagement des pays industrialisés à fournir des ressources financières additionnelles s'est traduit au niveau du FEM, devenu le mécanisme financier de la Convention. Mais les moyens du FEM demeurent très limités par rapport à l'enjeu que représente le risque de changement climatique et par rapport à l'ensemble des transferts financiers Nord/Sud (Aide Publique au Développement et investissements du secteur privé). Pour infléchir durablement l'évolution à venir des émissions des pays en développement, il est essentiel d'exercer sur les investissements privés un effet de levier suffisant pour qu'ils prennent en compte la dimension du changement climatique.

En accordant des crédits d'émission en contrepartie de projets réduisant les émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement et les pays de l'Est, la notion d'application conjointe avait pour objectif d'inciter les acteurs privés à prendre en compte le risque climat. Conçue également dans une logique de projet, elle se distinguait du FEM par ce principe de "rémunération" des réductions d'émissions obtenues. Son intérêt essentiel était de permettre d'associer les pays du Sud et de l'Est aux efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'exploiter les potentiels de réduction à faible coût qui s'y trouvaient. Cette proposition avait rencontré une forte hostilité de la part des pays en développement et conduit les Parties à la Convention à lancer une phase pilote pour vérifier si les inquiétudes exprimées étaient ou non fondées².

A Kyoto, la question du renforcement des engagements des pays de l'Annexe I³ a remis le débat sur l'application conjointe Nord/Sud à l'ordre du jour. Certains pays de l'Annexe I n'ont accepté des objectifs de réduction plus sévères qu'à la condition de pouvoir recourir à la flexibilité - notamment la flexibilité Nord/Sud. Même si l'application conjointe ne figure pas explicitement dans le Protocole de Kyoto en raison du refus des pays en développement, le principe en a été repris à l'identique pour les pays de l'Annexe I (Est/Ouest) et de façon plus dissimulée entre pays industrialisés et pays en développement dans le MDP. En effet, le MDP doit permettre d'aider "*les Parties visées à l'Annexe I à remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction*" par le biais "*d'activités exécutées dans le cadre de projets*" qui se traduiront par des "*réductions d'émissions certifiées*" lesquelles pourront être utilisées par les pays de l'Annexe I "*pour remplir une partie de leurs engagements*" (Article 12 §3). Il introduit toutefois une dimension nouvelle essentielle puisque le MDP doit également "*aider les Parties ne figurant pas à l'Annexe I à parvenir à un développement durable*" (Article 12 §2). Avec le MDP, les pays en développement ont, quoique avec réticence, accepté une certaine flexibilité pour le Nord, en contrepartie de l'espoir de mesures concrètes favorisant leur développement⁴.

Comme son nom le suggère, le MDP est potentiellement plus qu'un simple instrument de flexibilité et il a, contrairement à l'application conjointe, suscité de réelles attentes de la part des pays en développement. En favorisant des projets d'investissements s'inscrivant plus clairement dans les priorités de développement des pays hôtes, la mise en place du MDP pourrait engendrer de nouveaux flux d'investissements et accélérer les transferts de

² R. Dixon, Ed., The U.N. Framework Convention on Climate Change Activities Implemented Jointly (AIJ) Pilot: Experiences and Lessons Learned, Kluwer Academic Publishers, Pays-Bas, 1999.

³ Pays industrialisés soumis par la Convention Climat à des obligations spécifiques ; soit deux groupes (i) les pays industrialisés à économie de marché, pays de l'OCDE en 1992 (ii) les pays en transition vers l'économie de marché, pays d'Europe centrale et pays européens issus de l'ex-URSS.

⁴ Voir en particulier : Estrada -Oyuela, R. A., First approaches and unanswered questions, in Goldemberg (J.) ed.- Issues and options : the Clean Development Mecanism, PNUD, 1998.

technologies et de savoir-faire. Il offre une possibilité d'associer effectivement les pays en développement à l'effort général de prévention du risque climatique, dans le respect de leur besoin de développement. Néanmoins, il pose fondamentalement les mêmes problèmes que ceux auxquels s'est heurtée la mise en œuvre de l'application conjointe : sans un contrôle rigoureux de l'additionnalité des projets et de la réalité des réductions associées, la création du MDP pourrait remettre en cause l'objectif de stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre poursuivi par la Convention.

II. Une exigence légitime d'additionnalité environnementale

La flexibilité Nord/Sud est jugée essentielle par les pays de l'Annexe I parce qu'elle permet d'accéder à des réductions d'émission à moindre coût. Elle est toutefois potentiellement dangereuse vis-à-vis de l'objectif ultime de la Convention car elle introduit la possibilité de produire des crédits dans des pays n'ayant pas souscrit d'engagements contraignants. Sans le contrôle qu'autorise l'existence d'un objectif quantifié d'émission à un horizon donné, rien n'empêche la vente de crédits fictifs et la production massive de "hot air" tropical⁵ dans les pays hors Annexe I.

Il est donc essentiel que les activités mises en œuvre dans le cadre du MDP se traduisent par des réductions d'émission additionnelles, c'est-à-dire qui n'auraient pas eu lieu en l'absence de l'incitation constituée par le MDP. Ainsi, l'installation d'une chaudière industrielle au gaz naturel peut conduire à une diminution des émissions de GES par rapport à une installation fonctionnant au charbon, mais le projet n'être pas additionnel pour autant. Si dans ce pays, l'option gaz est devenue l'option de référence pour la production de chaleur industrielle, une chaudière à gaz ne produira pas de réductions d'émissions additionnelles. Le projet n'est donc pas éligible au MDP.

Seules les réductions d'émission effectives doivent être validées et pour cela, les efforts réellement additionnels doivent pouvoir être distingués des évolutions qui se seraient produites spontanément. Deux grandes approches méthodologiques ont été proposées pour tenter de répondre à cette question. La première procède par une analyse au cas par cas des projets alors que la seconde retient une démarche plus standardisée, basée sur la définition de pratiques de référence. Aucune de ces deux approches n'apparaît cependant totalement satisfaisante et cette question de l'additionnalité reste aujourd'hui encore une des difficultés majeures pour la mise en œuvre du MDP que la prochaine COP devra résoudre.

II.1. L'approche projet par projet : une plus grande rigueur mais des coûts de transaction importants

La mesure de l'additionnalité d'une activité MDP repose sur la question de savoir ce qui se serait produit dans l'hypothèse où aucun revenu supplémentaire provenant de la vente de crédits dans le cadre du MDP n'aurait été disponible. Est-ce qu'un autre projet aurait alors été mis en œuvre ou bien le projet favorable à l'environnement global aurait-il été réalisé de toutes façons?

⁵ "hot air" tropical est le terme classiquement utilisé par les négociateurs, en référence au "hot air" russe, pour désigner la production de réductions d'émission fictives dans les pays en développement du fait de la mise en œuvre de projets non-additionnels.

L'analyse économique permet d'apporter des éléments de réponse à cette question. On peut ainsi penser qu'un projet économiquement rentable sans valorisation des crédits d'émission aurait probablement été mis en œuvre, en l'absence de toute considération d'environnement global. A l'inverse, si ce même projet entraîne un surcoût pour l'investisseur par rapport à une option de référence moins favorable à l'environnement, il ne devrait pas être mis en œuvre, sauf si la valeur des crédits carbone permet d'équilibrer ce surcoût.

Cette approche de l'additionnalité repose sur la définition d'une situation de référence spécifique à chaque projet par rapport à laquelle l'activité MDP est évaluée. L'intérêt de la démarche est de limiter au maximum les effets d'aubaine qui pourrait résulter de la mise en place du MDP, en excluant les projets qui se présentent comme additionnels alors qu'ils auraient, en tout état de cause, été réalisés en l'absence du MDP. Pour certains, cette méthode est la seule qui permette réellement de garantir l'additionnalité environnementale des activités MDP et de se prémunir contre une production massive de crédits fictifs dans les pays en développement.

La phase pilote de Mise en Oeuvre Conjointe⁶ a cependant fait apparaître que la construction d'une situation de référence se révèle dans certains cas un exercice particulièrement difficile et conflictuel⁷. Par ailleurs, cette approche de l'additionnalité qui fait de la rentabilité économique un paramètre central, ne correspond pas nécessairement aux processus réels de décisions des investisseurs. En pratique, la rentabilité prévisionnelle n'est pas le seul critère pris en compte pour décider d'un investissement ; des paramètres stratégiques (marché potentiel) entrent en jeu qui peuvent inciter une firme à s'implanter dans un pays même si la rentabilité à court terme est limitée ; et inversement, la prise en compte du risque peut conduire une entreprise à différer un investissement dont le taux de rentabilité semble a priori attractif.

Les décisions d'investissement comportent ainsi des dimensions subjectives qui sont difficilement appréhendées dans le cadre d'une approche économique de l'additionnalité. Des projets rentables sur le papier ne seront pas réalisés alors que d'autres, a priori moins intéressants, seraient mis en œuvre sans tenir compte des crédits carbone. Comment dans ces conditions juger de l'additionnalité d'un projet en se basant principalement sur sa rentabilité économique ?

L'additionnalité d'un investissement doit également être jugée dans un contexte d'asymétrie d'information qui laisse aux investisseurs la liberté de manipuler à leur profit certains paramètres. Il leur est ainsi relativement aisé en modifiant certains paramètres économiques de faire apparaître comme additionnels des projets qui auraient été financés spontanément. Un des organismes régulateur mis en place au cours de la phase pilote, le *Joint Implementation Registration Centre* (Pays-Bas), reconnaissait ainsi au terme de sa mission que les critères d'ordre économique "*can be manipulated rather easily and will always be met by creative bookkeeping*", et qu'il était donc difficile de répondre à la question "*does the investment go beyond the investments which would be made otherwise ?*"⁸. Le régulateur devra alors décider in fine, sans que l'on puisse exclure une certaine subjectivité, si un projet candidat au MDP

⁶ On parle de Mise en Œuvre Conjointe, et non pas d'application conjointe, dans le cadre de la phase pilote pour indiquer que les projets ainsi réalisés ne peuvent donner lieu à l'octroi de crédits d'émission.

⁷ R. Dixon, Ed., op.cit. – C., Beuermann, T. Langrock, H. Ott, Evaluation of (non-sink) AIJ projects in Developing Countries, Wuppertal Institute for Climate Environment and Energy, Wuppertal, Jan. 2000.

⁸ Joint Implementation Registration Centre, Setting a standard for JI and CDM - Recommendations on baselines and certification based on AIJ experience, Pays-Bas, 2000.

est, ou non, additionnel. En conséquence, cette approche de l'additionnalité présente l'inconvénient majeur, pour l'investisseur, d'être partiellement imprévisible.

La nécessité pour l'investisseur d'élaborer une situation de référence spécifique et pour le régulateur d'analyser, projet par projet, la pertinence et la sincérité des informations fournies par le proposant en font par ailleurs une méthode relativement coûteuse. Plus la fonction de validation et de contrôle des crédits d'émission sera rigoureuse et précise, plus le coût en sera important, avec pour conséquence une augmentation des coûts de transaction liés à chaque projet et le risque de dissuader les investisseurs potentiels.

Ce risque de limiter l'ampleur du MDP en dissuadant les investisseurs potentiels par une trop grande complexité des procédures de validation des projets a conduit à examiner d'autres modalités de contrôle de l'additionnalité environnementales. Les approches standardisées se proposent de simplifier l'analyse de l'additionnalité en se basant sur des critères techniques génériques qui permettent de juger immédiatement si un projet est ou non éligible au MDP.

II.2. Les approches standardisées : une volonté de simplification au risque d'une rigueur insuffisante ?

L'utilisation de listes de technologies constitue une première façon de standardiser et de simplifier l'évaluation de l'additionnalité⁹. Par cette méthode, les technologies additionnelles sont déterminées a priori selon le pays ou le contexte socio-économique : la conversion charbon / gaz naturel pour la production d'électricité, serait ainsi encore considérée comme additionnelle en Inde alors qu'elle ne le serait plus en Pologne ; de même, les projets photovoltaïques seraient systématiquement additionnels dans un contexte africain. Ces listes de technologies pourraient être périodiquement révisées pour tenir compte des évolutions observées - diffusion de certaines technologies, apparition de nouvelles options, etc. - et conduire à des matrices technologiques intégrant la dimension temporelle.

Le *benchmarking* constitue une alternative à cette approche mais procède de la même logique de standardisation. Des valeurs repères ou de référence sont établies pour des grandeurs caractéristiques de l'efficacité environnementale d'un secteur, le contenu en carbone du kWh pour le secteur électrique ou de la tonne de ciment pour les cimenteries, par exemple¹⁰. Tous les projets conduisant à un niveau d'émission inférieur à la limite retenue sont considérés comme additionnels, quelle que soit la technologie retenue. L'avantage des *benchmarks* sur les matrices technologiques est qu'il n'est pas nécessaire d'identifier a priori l'ensemble des technologies additionnelles ; en revanche, le *benchmarking* n'est susceptible de s'appliquer qu'aux secteurs pour lesquels il est possible de définir un standard de performance transversal, associé à la production d'un bien ou d'un service bien défini.

Dans un cas comme dans l'autre, l'idée directrice est de fixer au préalable des références qui serviront ensuite de repères pour une évaluation rapide de l'additionnalité des propositions soumises au régulateur et de leur impact en termes d'émissions. Il n'est alors plus nécessaire de réaliser une étude *ex ante* approfondie de chaque projet, ce qui permet de limiter les délais d'approbation et les coûts de transaction. Ces approches se prêtent, par ailleurs, très bien à une

⁹ Hargrave, T., Helme, N. & Puhl, I., "Options for Simplifying Baseline Setting for Joint Implementation and Clean Development Mechanism Projects" - Center for Clean Air Policy, , Workshop on Baseline for CDM, 25-26/02, Tokyo, 1998.

¹⁰ Ce type d'indicateur pose également un problème de référence : faut-il considérer la moyenne du parc installé, ou le décile supérieur, ou l'équipement le plus performant, ou encore la dernière installation mise en oeuvre ?

application dynamique reposant sur une redéfinition périodique des seuils de référence pour tenir compte du progrès technologique. Mais surtout, la procédure d'approbation des projets devient à la fois plus prévisible et moins coûteuse, répondant ainsi aux attentes maintes fois répétées des investisseurs pour un système plus simple et plus transparent.

L'élaboration de références standardisées (matrices technologiques et/ou *benchmarks*) simplifie considérablement le processus de validation des projets pour les proposant et le rend largement prévisible. Il n'élimine toutefois pas totalement le risque de certifier des crédits pour des projets qui auraient été financés de toute façon. Ainsi, on peut estimer que l'utilisation de l'énergie solaire est encore aujourd'hui additionnelle pour l'électrification rurale dans les PVD, alors qu'elle constitue déjà l'option de référence dans un certain nombre de situations spécifiques. De même, un projet industriel pourra être validé comme additionnel dans un pays donné parce qu'il émet moins de GES que les unités existantes mais se justifier par ailleurs sur de strictes considérations économiques et donner lieu de ce fait à l'émission de crédits correspondant à des réductions fictives.

Moins précise que l'analyse de l'additionnalité projet par projet, la démarche standardisée est certainement plus incitative pour les investisseurs potentiels et on peut penser qu'elle s'imposera pour les petits projets qui ne produisent qu'une quantité limitée de crédits d'émission. Le risque réel, d'émettre des crédits fictifs en validant certains projets non additionnels est alors limité et largement compensé par les effets d'entraînement qui pourraient résulter d'une accélération de la diffusion de certaines technologies nouvelles.

En revanche, la question peut se poser pour les grands projets. L'adoption de procédures de validation trop peu rigoureuses ou trop imprécises risque alors de générer des comportements opportunistes de la part d'investisseurs cherchant à bénéficier de la vente de crédits sur des projets déjà rentables par eux-mêmes. Pour ces grands projets, des approches au cas-par-cas pourraient se justifier dans un premier temps, malgré leurs limites, en attendant que, l'expérience aidant, les approches standardisées s'affinent et limitent effectivement les projets non additionnels. La mise en œuvre des méthodes standardisées interviendrait ainsi, comme le souligne Cédric Philibert, de façon progressive: "*en définitive, une approche de type économique permettant d'établir progressivement, par jurisprudence en somme, des listes de référence technique, pourrait s'avérer le meilleur compromis possible entre efficacité et simplicité*"¹¹.

II.3 Quelle efficacité environnementale pour le MDP ?

Derrière ce débat sur les procédures d'évaluation de l'additionnalité des projets MDP se profile une discussion plus générale sur la flexibilité géographique et la participation des pays en développement à la prévention du risque de changement climatique, entre les partisans d'une conception stricte de l'additionnalité et les défenseurs d'une approche plus dynamique du MDP.

De fait, il est indispensable de se doter de procédures d'évaluation de l'additionnalité pour empêcher qu'une production massive de réductions d'émission fictives ne vienne compromettre la réalisation des objectifs de la Convention. Mais on peut craindre que l'établissement de règles trop complexes, dans un souci de rigueur légitime, ait également

¹¹ Philibert, C., 1999, "*Le Mécanisme pour un développement propre - Une approche de l'additionnalité environnementale*", *Liaisons Energie-Francophonie*, n°43 / 2ème trimestre 1999.

pour conséquence de dissuader les investisseurs potentiels de participer au MDP et ne conduise finalement à en limiter l'ampleur. Or, l'intérêt du MDP ne se limite pas à introduire de la flexibilité pour les pays de l'Annexe I, il vise aussi à accélérer l'adoption de technologies plus propres et plus efficaces dans les pays en développement

Certains estiment ainsi qu'il pourrait être avantageux d'accepter un pourcentage limité de projets non additionnels si le MDP était, par ailleurs, capable de peser significativement sur les investissements dans les pays en développement, dans un sens plus favorable à l'environnement. Sans perdre de vue la nécessité de garantir l'additionnalité des projets, les procédures de validation devraient alors être simplifiées de façon à privilégier le caractère incitatif de l'instrument. Plus incitatif, le MDP bénéficierait d'un volume d'investissement plus important et donc d'un accroissement net des crédits d'émission, malgré une augmentation simultanée du pourcentage de projets non additionnels. En dynamique, les effets d'entraînement résultant d'une diffusion étendue seraient également profitables à l'environnement global.

Les propositions visant à développer les approches sectorielles ou programmatiques dans le cadre du MDP vont dans ce sens (cf. partie IV). L'objectif est de simplifier les procédures d'élaboration des situations de référence et d'élargir le champ d'action du MDP au-delà de la stricte notion de projet. Mais en imposant aux pays en développement l'élaboration de références sectorielles, on s'éloigne du MDP conçu sur le principe de l'application conjointe Nord/Sud.

Sa fonction principale ne serait plus seulement de permettre aux pays engagés dans la lutte contre le changement climatique (pays Annexe I), de limiter le coût de ces engagements en profitant d'options à moindre coût dans des pays qui ne participeraient pas à cet effort collectif (pays non-Annexe I). Le MDP devient un mécanisme d'aide au développement qui permet de profiter des avantages qu'offre à court terme la flexibilité mais dont le principal objectif serait, en dynamique, d'orienter les pays du Sud vers des trajectoires de développement durables en facilitant l'adoption de technologies plus propres et plus efficaces.

III. Des attentes et stratégies différenciées parmi les pays en développement

Après COP 4, en novembre 1998 à Buenos Aires, les discussions organisées dans le cadre de l'application du Plan dit de "Buenos Aires" ont permis de préciser les positions et les attentes des pays en développement et les préférences de chacun. Ce processus a permis de trouver un accord assez général sur certains points, mais aussi de révéler des attentes contradictoires sur ce que le MDP doit apporter aux pays en développement.

Le premier point d'accord entre les pays en développement est que le MDP ne saurait se limiter à de l'application conjointe Nord/Sud. L'hostilité des pays en développement envers l'application conjointe vient de ce qu'elle offre aux pays industrialisés la possibilité de profiter des réductions à bas coût à l'étranger sans changer leurs modes de consommation et sans faire évoluer les technologies en place. De leur côté, les pays en développement qui accueillent aujourd'hui des projets devront mettre en œuvre des actions plus coûteuses quand ils seront soumis à des engagements contraignants. Pour les pays en développement, l'application conjointe permet donc aux pays industrialisés d'échapper à leurs responsabilités sans les inciter à modifier durablement leurs niveaux d'émission et aggrave la situation future des pays les plus pauvres.

Le rôle du MDP est plus large et plus fondamental : tout en permettant aux pays en développement de participer à l'effort global de lutte contre le réchauffement du climat, il doit contribuer aussi au développement économique et social de ces pays. Ceci, notamment en apportant des financements supplémentaires à ceux déjà fournis par l'aide publique au développement ou par les investissements étrangers directs ; si ce n'était pas le cas, ces actions en faveur de l'environnement global seraient un simple prétexte pour réorienter le financement international. Les pays en développement estiment également que les pays hôtes doivent avoir un rôle prioritaire en ce qui concerne l'éligibilité des projets, leur suivi et la mise à disposition des crédits ; ces actions doivent être entreprises dans le respect de la souveraineté nationale et des priorités nationales de développement.

Sur d'autres aspects, les divergences entre les pays sont profondes. Il en est ainsi notamment du traitement de l'équité, de l'éligibilité des projets, de l'initiative des acteurs nationaux... Ces divergences sont particulièrement importantes en ce qui concerne les modalités de fonctionnement du MDP et de financement des projets, révélant des analyses très différentes vis à vis du MDP et de ses retombées potentielles pour ces pays.

Les débats qui ont suivi l'élaboration du Protocole de Kyoto ont fait apparaître des conceptions très différentes quant aux modalités de fonctionnement et de financement de projets du MDP. Trois approches de base, exposées ci-après, se distinguent, avec des variantes et des combinaisons possibles. Aujourd'hui, il est fort probable qu'aucune de ces formules ne l'emportera dans sa forme "pure". Reste qu'il faut entendre les arguments qui conditionnent la participation au MDP, et, au-delà, à une action climatique internationale efficace.

III.1 Les modes d'organisation du MDP : trois approches de base¹²

Approche bilatérale

Selon cette approche, le MDP est une structure décentralisée où la sélection des projets, le financement, le partage des crédits sont effectués directement par négociation entre les parties intéressées (gouvernement des pays en développement, investisseur...) sur une base projet par projet.

Ce modèle est proche de celui qui a été utilisé par l'application conjointe. Il correspond bien aux modalités habituelles d'investissement dans des projets industriels, et donne une grande flexibilité aux "développeurs" de projets. Son principal avantage est qu'il n'impose pas de coûts administratifs et de fonctionnement trop importants.

L'inconvénient est que les coûts de transaction projet par projet sont généralement élevés¹³ ce qui favorise les gros projets intensifs en capital et défavorise les projets à petite échelle, comme la production d'énergie renouvelable, sauf si ces projets sont fortement reproductibles.

¹²Pour une présentation plus complète des approches, voir : Yamin, F., Operational and Institutional Challenges, in Goldemberg, J., Ed. Issues and options : the Clean Development Mechanism, PNUD, 1998 ; Baumert, K., Kete, N., Designing the Clean Development Mechanism : operational and institutional issues, In 2000 Forum on climate change, OCDE-AIE, 2000.

¹³ Voir par exemple, W. Strassburg, Activities implemented jointly, in Proceedings of the International AIJ Workshop, Leipzig, March 1997.

Approche multilatérale

Le principe de l'approche multilatérale¹⁴ est la séparation (non-communication) entre les investisseurs et la mise en œuvre des projets. Les ressources financières provenant d'investisseurs des pays de l'Annexe I abondent un fonds d'investissement centralisé, et sont dirigées vers des activités dans des pays en développement. Une fois certifiées, les réductions d'émissions provenant des projets sont rétrocédées aux investisseurs par un organisme central, au prix moyen. Les investisseurs reçoivent une part des réductions d'émission certifiées proportionnelle à leur contribution au capital du fonds d'investissement.

L'avantage de cette configuration pour les pays en développement est d'augmenter leur pouvoir collectif de négociation. Elle permet aussi d'orienter les projets selon des critères collectifs, pour soutenir telle ou telle technologie nouvelle par exemple, ou de les distribuer géographiquement et de répartir les bénéfices. Les pays en développement espèrent aussi que ce mode d'organisation centralisé permettra d'imposer un prix de marché plus élevé pour les crédits. Pour les investisseurs, l'intérêt réside dans une meilleure répartition des risques dans un portefeuille (par rapport à des projets individuels) et dans la diminution des coûts de transaction (pour un petit investisseur, il est plus facile d'acheter des crédits auprès d'un fonds que d'identifier un projet dans un pays hôte).

L'approche multilatérale présente, selon certains, des inconvénients, notamment la création d'une bureaucratie coûteuse, moins d'efficacité que l'approche bilatérale, un intérêt stratégique moindre pour les gros investisseurs, tout cela aboutissant à limiter l'ampleur du mécanisme.

Approche unilatérale

Certains pays en développement ont souhaité pouvoir mettre en œuvre de façon autonome des projets de réduction d'émission et commercialiser les crédits. Avec l'approche unilatérale, les pays non-Annexe I peuvent sélectionner, mettre en œuvre et financer totalement une activité entraînant une réduction des émissions sur son territoire ou dans un autre pays en développement, sans intervention d'un pays de l'Annexe I. Une fois les réductions d'émissions certifiées, celles-ci peuvent être commercialisées directement ou remises au MDP qui en assure la commercialisation, et finalement achetées par des pays de l'Annexe I. Ces ventes contribueront au remboursement du financement initial.

L'avantage de cette approche est que les projets décidés et réalisés de façon autonome par les pays en développement s'inscrivent directement dans les priorités nationales. Elle favorise aussi une coopération Sud/Sud souvent prônée et, semble-t-il, peu encouragée dans les dispositifs concernant les mécanismes du Protocole de Kyoto.

Mais cette approche n'est pas généralisable car peu de pays en développement ont la capacité de mobiliser le financement initial et d'assurer la réalisation des projets.. Elle pose enfin la question de la prise de responsabilités accrues par les pays en développement qui en seraient capables.

¹⁴ Ce modèle multilatéral - on parle également d'approche "portefeuille" ou de "fonds" - peut être complètement centralisé avec un seul fonds d'investissement ou comporter plusieurs fonds coordonnés par des règles de fonctionnement communes et acceptées internationalement (exemple, le fonds carbone de la Banque mondiale, les fonds mis en place ou en projet par des pays industrialisés ou des groupements d'industriels).

Ces différentes approches peuvent être combinées, et donner naissance à un modèle mixte pour essayer de cumuler les avantages inhérents à certains modèles. Certains ont ainsi proposé que l'approche bilatérale et l'approche multilatérale puissent être regroupées de façon à profiter à la fois de l'efficacité de la première et de l'équité de la seconde. On observe cependant, si le fonds commun ne finance qu'une partie des projets, qu'il est très difficile d'organiser une répartition géographique équitable, ou d'orienter des projets vers des technologies ou secteurs spécifiques, l'essentiel des financements allant vers les projets bilatéraux. Surtout, le fonds ne pourra, en raison notamment de ses coûts de fonctionnement, maintenir des prix élevés pour les réductions d'émission certifiées s'il est en concurrence avec les projets bilatéraux.

III.2. Les situations économiques conditionnent les attentes vis-à-vis du MDP

Les préférences exprimées par rapport à tel ou tel mode d'organisation du MDP¹⁵ sont certes conditionnées par les caractéristiques économiques des pays ou groupes de pays considérés mais aussi très fortement par les relations politiques ou les rapports de force dans lesquels s'inscrivent ces pays. On notera cependant, sous peine de paraître déterministes, que ces choix et ces préférences ne sont jamais exprimés dans l'absolu, mais compte tenu du déroulement de la négociation climatique

La Chine et l'Inde pour une stricte approche bilatérale

Pour ces deux pays, le MDP doit s'en tenir à une stricte relation bilatérale entre un pays Annexe I et un pays non-Annexe I, de façon à permettre un contrôle sur la nature et la réalité des projets, limiter l'influence extérieure sur les options nationales de développement.

Par ailleurs, surtout soucieux réduire le recours à la flexibilité pour les pays industrialisés, ces deux pays veulent restreindre l'utilisation des crédits produits dans le cadre du MDP au seul usage du pays investisseur. Ces crédits ne doivent pas être transférables à d'autres Parties, ou faire l'objet d'un marché. A fortiori, ils ne peuvent être échangés sur les marchés des crédits d'émission produits par l'application conjointe – au sein de l'Annexe I - ou des permis d'émissions négociables.

Cette position correspond avant tout à une opposition de principe à la flexibilité Nord/Sud plus qu'à la crainte de ne pouvoir contrôler les flux d'investissement qui en résulteraient. Les très grands pays que sont l'Inde et la Chine ont suffisamment de pouvoir de négociation pour ne pas se faire imposer des projets qui ne leur conviendraient pas.

L'Inde et la Chine savent qu'un MDP très encadré et d'ampleur limitée ne leur serait pas défavorable car leur dimension économique et leur niveau de développement les rendent extrêmement attractifs pour de nombreux projets de grande taille ou reproductibles. Des études simulant les flux d'investissement dans le cadre du MDP montrent qu'ils seraient les premiers bénéficiaires de projets¹⁶, suivis par les autres grands pays en développement semi industrialisés. Mais, par ailleurs, ils n'attendent pas forcément beaucoup du MDP car ils

¹⁵ Cette analyse s'appuie sur les contributions officielles (concernant le MDP) des Parties non-Annexe I dans la négociation climat.

¹⁶ Voir par exemple, A. Michaelowa, Clean Development Mechanism and Joint Implementation – which instrument is likely to have a higher impact ? 3rd session of the International Working Group on the CDM, Paris, March 10-11, 1999

attirent déjà une part importante des investissements privés¹⁷ et sont également parmi les pays qui reçoivent le plus d'aide publique au développement¹⁸. On peut estimer que leur argumentation sur le rôle spécifique de ce mécanisme est principalement rhétorique et politique à destination des autres pays en développement et du G 77 plus Chine¹⁹.

L'AOSIS²⁰, les pays africains, certains pays d'Amérique Centrale et du Sud : une approche multilatérale pour mieux répartir les bénéfices du MDP

Les pays qui choisissent de préférence l'approche multilatérale sont un ensemble de pays de dimension économique et géographique modeste, et pour la plupart vulnérables au changement climatique. Ils considèrent que les seuls mécanismes de marché ne les rendent pas attractifs pour recevoir des projets. Ils sont confortés dans cette crainte par l'expérience de la phase pilote de Mise en Oeuvre Conjointe pendant laquelle les pays africains et les petits Etats insulaires n'ont bénéficié que d'un très petit nombre de projets²¹.

Parmi eux, les pays de très petite taille ou parmi les plus pauvres n'ont pas les moyens d'organiser le financement des projets ou de les mettre en œuvre de façon autonome. Un financement multilatéral centralisé aurait l'avantage de favoriser une orientation des fonds et des projets selon une répartition géographique plus équitable, sans oublier les pays les moins avancés. De plus, la dissociation de l'offre et de la demande de projets conduirait à limiter les relations de dépendance envers les entreprises et les Etats du Nord. Enfin, en raison de leur pouvoir de négociation limité, les petits pays espèrent obtenir ainsi des prix des réductions d'émission certifiées plus avantageux et une répartition des bénéfices plus favorable.

Ces pays sont ceux qui attendent le plus de la mise en place du MDP pour compenser leur difficulté à attirer les flux d'investissement privés mais également ceux qui risquent d'en être exclus si le MDP se construit sur une stricte base bilatérale. L'approche multilatérale pourrait augmenter sensiblement ces flux d'investissement, à condition qu'elle soit exclusive. Ceci paraît pourtant difficilement concevable dans l'état actuel des négociations.

La plupart des pays d'Amérique du Sud et Centrale, et la Corée du Sud, pour une approche unilatérale

Les pays qui revendiquent une approche unilatérale du MDP sont tous des pays semi-industrialisés de dimension économique moyenne qui possèdent ou sont capable de mettre en œuvre des technologies propres. Ils disposent des compétences humaines pour la sélection, la mise en œuvre et la conduite des projets et bénéficient d'infrastructures nationales suffisantes

¹⁷ La Chine est, au sein des PVD, le premier destinataire de l'investissement direct à l'étranger, avec 30,4% du total en 1997, et l'Inde, le dixième – Baumert et Kete, OCDE, 2000, op. cit..

¹⁸ La Chine est le premier bénéficiaire de l'APD et l'Inde le troisième

¹⁹ Le G77 plus Chine réunit 133 pays en développement et exprime les positions de négociation communes. Fondé en 1964 dans le contexte de la Conférence de Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), il fonctionne dans le système des Nations unies.

²⁰ L'AOSIS est une coalition de 42 petits pays insulaires, unis par la menace que le changement climatique fait peser sur leur survie. L'AOSIS s'est constituée en 1990, dans la préparation de la Conférence de Rio. Très active dans la négociation climatique, elle a proposé dès 1994 un projet de protocole pour réduire de 20% les émissions de CO2 en 2005.

²¹ P. Menanteau, Application conjointe : les premières leçons de la phase pilote, in Les Cahiers de Global Chance, n°9, nov. 1997.

pour limiter les coûts de transaction. Ils ont enfin la capacité de mobiliser des financements internes ou externes.

Plusieurs raisons sont invoquées en faveur d'une mise en œuvre unilatérale : notamment, une meilleure adéquation aux priorités nationales de développement, la volonté de développer des programmes propres de limitation des émissions de gaz à effet de serre, ou des coopérations régionales Sud/ Sud.

Mais la principale motivation en faveur d'une approche unilatérale est que ces pays souhaitent eux aussi bénéficier des revenus provenant de la vente des crédits en réalisant des projets sur leur territoire ou dans d'autres pays en développement. De fait, ces pays semi-industrialisés ne veulent pas rester à l'écart des nouvelles perspectives industrielles et commerciales ouvertes par la création du MDP. Ils craignent que leur développement industriel ne soit compromis si les pays de l'Annexe I sont les seuls à profiter de la dynamique technologique que pourrait instaurer le MDP. En même temps ces pays prônent l'entrée en action rapide du MDP et son élargissement aux projets de séquestration du carbone. Par ailleurs ces pays présentent généralement une attitude active dans la négociation climatique et devant la prise de responsabilités.

Les attentes exprimées implicitement au travers de ces différentes positions suggèrent que certains pays voudraient dépasser les limites imposées par le MDP et participer plus largement et plus activement à l'action internationale de prévention du changement climatique. Ainsi, les deux premiers groupes, la Chine et l'Inde, d'un côté, les pays moins avancés ou plus petits, de l'autre, se situent dans le cadre strict du MDP. Les premiers pensent bénéficier de toutes façons de la flexibilité projets ; l'essentiel étant que les pays industrialisés réalisent le maximum d'efforts intérieurs. Les seconds souhaiteraient tirer parti du MDP et, dans ce but, font des propositions pour corriger les tendances spontanées du marché. Quant aux pays du troisième groupe, l'élargissement des règles du MDP leur semble nécessaire pour qu'ils en tirent des bénéfices. Ils revendiquent donc clairement une participation plus active des pays en développement dans ce mécanisme et éventuellement au-delà.

IV. Quelle implication des pays en développement au-delà du MDP ?

Actuellement, la seule modalité d'association des pays en développement à la stratégie internationale de prévention du changement climatique est le MDP, lequel présente certaines limites intrinsèques à cette approche de la flexibilité basée sur des projets.

La première a déjà été évoquée précédemment pour introduire la discussion sur les procédures de validation de l'additionnalité des projets. En l'absence d'engagements contraignants de la part des pays qui accueillent des projets, rien n'empêche de jouer sur la définition des situations de références pour augmenter artificiellement le volume de crédits produit, sinon les procédures de validation de l'additionnalité de chaque projet. La flexibilité projet ouvre donc la porte à l'émission d'une quantité importante d'air chaud tropical.

La seconde limite porte sur la quantité de crédits qui pourrait résulter de la flexibilité projet. Certains gisements de réduction d'émission sont en effet difficilement mobilisables dans le cadre de simples projets – les actions de maîtrise de l'énergie dans le secteur domestique, par exemple - et nécessiteraient la mise en œuvre de programmes, voire de mesures ou de politiques spécifiques. On peut, par ailleurs, s'interroger sur le volume relativement limité de

crédits résultant des projets réalisés dans le cadre de la phase pilote de Mise en Œuvre Conjointe, si l'on ne tient pas compte des projets de séquestration²². Certes l'absence de réelle incitation ne permet pas de tirer de conclusions définitives de la phase pilote, mais le MDP permettra-t-il de faire beaucoup mieux si des procédures complexes de validation des crédits sont mises en œuvre et si les réductions d'émission produites dans le cadre du MDP sont sujettes à une taxe²³ ?

Enfin, les réactions négatives des pays en développement vis-à-vis de la flexibilité projet s'expliquent en partie par la possible conditionnalité des investissements qu'elle pourrait entraîner. L'examen des premiers projets de la phase pilote de Mise en Œuvre Conjointe montrent qu'une intégration plus poussée dans le cadre des politiques et objectifs nationaux de développement et d'environnement aurait été souhaitable²⁴. On peut se demander s'il en irait autrement avec les projets MDP, tous les pays en développement n'ayant pas un poids économique ou politique suffisant pour imposer leurs choix aux investisseurs étrangers.

Ces contraintes ont conduit certains à proposer pour le MDP un mode de fonctionnement qui s'éloigne de la flexibilité projet au profit d'une approche plus sectorielle qui redonnerait aux pays en développement le contrôle sur les projets à réaliser, limiterait le risque d'air chaud tropical et amplifierait l'impact potentiel du MDP.

IV.1. Elargir le champ d'action du MDP vers les approches sectorielles et programmatiques

Les limites sectorielles sont une illustration des tentatives de dépassement des contraintes liées à la flexibilité projet. A l'origine, les limites sectorielles - ou "*sectoral caps*" - ont été envisagées afin de borner les échanges de crédits d'émission dans la perspective de l'application conjointe au sein de l'Annexe I. Il s'agit, à l'intérieur d'un pays donné, de définir des trajectoires d'émission de référence pour certains secteurs économiques et d'évaluer les activités MDP sur la base de cette référence sectorielle. En raison des enjeux qu'il représente, le secteur électrique, par exemple, pourrait faire l'objet d'une approche sectorielle qui permettrait d'encadrer le volume de crédits d'émission mobilisables, tout en facilitant leur mise en œuvre et en élargissant le champ d'action du MDP.

Cette approche était notamment envisagée dans le cadre de l'application conjointe entre les pays de l'Annexe I en partant de l'hypothèse que "*national governments of JI/AIJ host countries would use their overall (emission reduction) commitment as a basis to calculate commitments from various economic sectors or technologies*"²⁵. L'idée est de décliner l'engagement national sur le plan interne en assignant des objectifs quantifiés aux différents

²² P. Menanteau, op.cit..

²³ Le Protocole de Kyoto prévoit la création d'une taxe appelée "*share of proceeds*" qui serait appliquée sur les réductions d'émission certifiées produites dans le cadre du MDP dans le but de couvrir les coûts administratifs du Mécanisme et de financer des projets d'adaptation dans les pays en développement les plus exposés au changement climatique. Il n'est pas prévu dans le Protocole que cette taxe soit appliquée aux permis d'émission négociables et aux projets d'Application Conjointe Est/Ouest

²⁴ IEPE, Les pays en transition et les pays en développement dans la négociation sur le changement climatique. Les enjeux de la conférence de Kyoto, Grenoble, oct. 1997.

²⁵ Jepma, C., J., et alii (1999) – "*Overview of the UN FCCC Activities Implemented Jointly Pilot : COP1 Decision 5, Reporting Guidelines and Case Studies*", in The U.N. Framework Convention on Climate Change Activities Implemented Jointly (AIJ) Pilot : Experiences and Lessons Learned, sous la direction de Robert Dixon, Kluwer Academic Publishers, Pays-Bas.

secteurs, voire aux acteurs économiques les plus significatifs. Au lieu de contrôler étroitement l'impact de chaque projet, il suffit alors de vérifier que le volume de crédits exportés est compatible avec l'évolution des niveaux d'émission pour chaque secteur, d'une part, et la référence sectorielle retenue, d'autre part.

D'autres propositions ont visé à systématiser les procédures d'obtention de crédits d'émission dans le but d'accroître le caractère incitatif du MDP, tout en préservant une certaine garantie d'additionnalité des projets²⁶. Les approches "programmatiques" définissent un programme cadre qui autorise un certain volume de crédits d'émission correspondant à des projets spécifiques négociés ex-ante. Tous les projets agréés donnent alors droit au volume de crédits spécifié jusqu'au maximum autorisé par le programme.

Ces différentes approches ont en commun de proposer un encadrement sectoriel, ou sur programmes, du volume de crédits pouvant bénéficier à des projets MDP tout en facilitant la mise en œuvre de ceux-ci et en laissant aux pays hôtes le soin de préciser les secteurs ou programmes qu'ils jugent prioritaires. Elles se heurtent à la même contrainte, celle de la définition de scénarios d'émission sectoriels.

L'élaboration de scénarios de référence ne peut résulter d'une démarche unilatérale de la part du pays hôte. C'est une procédure contradictoire précisant ce que le pays hôte doit s'engager à faire en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique, d'introduction de nouvelles technologies, de protection de l'environnement local, etc., bref, de développement durable. Ainsi, la suppression ou la réduction des distorsions tarifaires existantes, et la prise en compte d'un niveau "raisonnable" de protection de l'environnement local peuvent être considérées comme faisant partie du scénario de référence.

L'élaboration de scénarios de référence sectoriels conduit donc déjà les pays en développement à accepter de discuter avec les autres Parties à la Convention de leurs choix en matière de développement, ce que certains d'entre eux ne sont pas prêts à accepter. Ces approches sectorielles ou programmatiques permettent d'encadrer le volume global des crédits pouvant bénéficier à des activités MDP mais elles n'apportent pas une réelle solution opérationnelle à la question de l'additionnalité. Elles n'offrent par ailleurs pas la souplesse, l'autonomie et l'envergure de la flexibilité globale basée sur l'échange de permis d'émission.

IV.2 Les engagements contraignants : la principale contrainte à un système généralisé d'échange de permis

Les systèmes de permis d'émission négociables présentent l'avantage sur les instruments à base de projets tels que le MDP de constituer des systèmes "fermés" d'échanges ("*closed trading*") qui associent des pays liés par des objectifs quantifiés contraignants. Le MDP, comme l'application conjointe, se définissent à l'inverse, comme des systèmes d'échanges ouverts ("*open trading*") qui permettent d'associer l'ensemble des parties à la Convention y compris ceux qui n'ont pas souscrit d'engagements contraignants.

Le "*closed trading*" est un jeu à somme nulle - ce que l'un gagne, l'autre le perd – car un pays qui cède des crédits d'émission à un autre voit son objectif réajusté en conséquence. Le

²⁶ Voir notamment l'analyse de l'effet levier potentiel du MDP sur les politiques et mesures dans les pays en développement - Mathy S., De Gouvello C. et Hourcade J.C., Le MDP : vers une harmonisation entre environnement et développement ?, Actes du séminaire Dialogue entre les ONG et les institutions officielles sur les mécanismes de Kyoto, Nogent s/ Marne, juillet 2000.

contrôle en est largement simplifié, mais un tel système ne peut être mis en place qu'entre des pays ayant accepté des objectifs contraignants de limitation de leurs émissions.

En l'absence d'engagements contraignants, le MDP reste le seul moyen d'échanger des crédits en provenance des pays en développement, mais il présente les inconvénients qui ont été soulevés plus haut et par ailleurs, il n'incite pas ces pays à consentir de réels efforts pour maîtriser leurs émissions de gaz à effet de serre. Au contraire, les réductions d'émission étant plus faciles à réaliser dans les pays qui n'ont pas fait d'efforts particuliers dans ce sens, les pays les moins vertueux sont ceux qui attirent le plus facilement les investisseurs MDP en proposant d'importants potentiels de réduction à bas coût.

On peut alors se demander si la généralisation aux pays en développement des engagements contraignants n'est pas la solution à rechercher pour permettre les échanges Nord/Sud de droits d'émission. Les pays en développement pourraient alors bénéficier de crédits en contrepartie d'efforts entrepris pour mettre en place des politiques favorables à l'environnement, notamment des politiques énergétiques : *"such commitments would create new opportunities for developing countries to benefit not only from project-level climate mitigation investments but also from effort to reform broader energy policies"* (Center for Clean Air Policy, 1998)²⁷.

En tenant compte d'une nécessaire augmentation des émissions pour répondre aux besoins de développement de ces pays, l'allocation d'un budget d'émission constituerait une forte incitation à mettre en œuvre des politiques plus favorables au climat pour profiter des revenus procurés par les droits d'émission. Le volume de crédits et les revenus qui pourraient en résulter seraient très supérieurs à ceux des seuls projets MDP. Les pays en développement auraient par ailleurs une plus grande autonomie pour choisir les politiques de réduction d'émissions à mettre en œuvre, et ce en fonction de leurs propres objectifs de développement.

En théorie plus satisfaisante sur le plan de l'efficacité des stratégies de prévention du changement climatique, l'extension des engagements contraignants aux pays en développement n'est toutefois pas à l'ordre du jour. Aucun pays en développement n'est pour l'instant prêt à s'engager sur des objectifs contraignants de réduction, ou même de limitation, de ses émissions de gaz à effet de serre, principalement en raison de la contrainte que cet engagement pourrait faire peser sur son futur développement économique²⁸.

En l'absence de solutions pleinement satisfaisantes, des solutions intermédiaires ont été proposées pour essayer de profiter de la souplesse et de l'ampleur d'un mécanisme de flexibilité globale, tout en contournant l'écueil de la négociation d'engagements contraignants avec les pays en développement.

²⁷ Center for Clean Air Policy, Setting Priorities for the Implementation of the Kyoto Agreement - Making Flexibility Mechanisms Work, Washington, 1998.

²⁸ Les pays en développement ne veulent pas accepter d'engagements contraignants parce que la Convention, puis le Mandat de Berlin, n'imposent pas d'engagements quantifiés aux pays hors Annexe I, contrairement à ceux de l'Annexe I, en raison de responsabilités communes mais différenciées.

IV.3. Les "budgets d'émission" non contraignants : un moyen d'étendre les échanges de permis aux pays en développement ?

Au moment de la Conférence de Kyoto, plusieurs pays se sont prononcés favorablement sur le principe d'engagements volontaires des pays en développement. L'idée défendue par les Etats-Unis était que les pays qui prendraient des engagements volontaires de réduction des émissions pourraient participer, au même titre que les pays de l'Annexe I, au marché des permis d'émission. Cette proposition était un moyen d'associer précocement les pays en développement à l'effort international, en leur donnant la possibilité de bénéficier des efforts qu'ils pourraient entreprendre en faveur de l'environnement global, et sans leur imposer les mêmes contraintes qu'aux pays industrialisés.

Mais, lors des COP de Kyoto, puis de Buenos-Aires, la Chine et le G77 se sont radicalement opposés à cette idée. Ces pays ont refusé que la question vienne à l'ordre du jour et que le terme même d'engagement volontaire soit mentionné dans les négociations. Finalement, un seul pays, l'Argentine, a concrétisé durant COP 5 (Bonn) l'idée d'engagements volontaires et proposé un objectif de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre de 2% à 10% (sic) en dessous du niveau "*business as usual*" pour la période 2008 – 2012²⁹.

Cette idée d'engagements volontaires a été reprise par la suite, mais de façon plus élaborée sous la forme de budgets d'émission non contraignants³⁰, pour associer les pays en développement à un système international d'échange. Le concept de budget d'émission consiste à attribuer des permis à un pays sur la base de son niveau prévisible d'émissions afin de lui permettre de participer aux échanges. Si ses émissions sont inférieures au budget en fin de période, il est autorisé à vendre des permis, mais il n'est pas pénalisé si ses émissions sont supérieures au budget alloué.

Quoique séduisant, le système présente également des limites. Si un pays est autorisé à vendre des permis pendant la période budgétaire, des procédures de non-respect des "obligations" doivent être imaginées pour le cas où il dépasserait le niveau d'émission convenu³¹ – il aurait alors vendu de l'air chaud". Mais inversement, si la vente de permis n'est autorisée qu'en fin de période, le problème du financement peut se poser pour des pays n'ayant pas les ressources suffisantes pour entreprendre les programmes de façon autonome.

Surtout, cette proposition ne résout en rien le problème fondamental de l'attribution des droits d'émission. Si les budgets d'émission doivent tenir compte des perspectives de croissance des pays considérés, peuvent-ils se baser uniquement sur une évolution tendancielle des émissions ? Comment déterminer le niveau d'effort que l'on est en droit d'attendre de la part de ces pays compte tenu de leur développement économique ? La question du scénario de référence qui se posait déjà au début de ce texte pour évaluer l'additionnalité des projets MDP se pose de la même façon au plan macroéconomique. Toutefois, alors que les pays en développement pouvaient estimer qu'il leur appartenait de définir de façon autonome la référence servant à évaluer les projets MDP, il est clair qu'elle doit résulter d'un processus

²⁹ Cette proposition unilatérale soulevait plusieurs difficultés du fait de l'absence de débat contradictoire entre les Parties et du caractère contraignant ou non des objectifs.

³⁰ Philibert, C., "How could emissions trading benefit developing countries", *Energy Policy*, vol. 28, n°13, 2000.

³¹ Plus précisément, il y a un problème lorsque le pays a vendu plus de crédits qu'il n'a réduit ses émissions par rapport à son budget initial.

d'élaboration collectif pour servir de base à l'organisation d'un système d'échange de crédits au plan international.

* *
*

Aucune de ces propositions visant à associer plus étroitement les pays en développement à l'effort international de prévention du changement climatique n'apparaît pleinement satisfaisante et applicable à l'ensemble des pays en développement.

A terme pourtant, des modalités de participation à un système généralisé d'échange de permis devront être proposées aux pays en développement qui le souhaiteraient, ce qui implique de se poser la question de l'attribution initiale des droits. Avec d'autres, les idées de contraction et convergence avancées notamment par le Global Commons Institute et A. Agarwal constituent à cet égard des propositions intéressantes, même si elles laissent de côté les questions difficiles du niveau de convergence et de l'horizon temporel considéré. Elles représentent des contributions essentielles au débat sur les droits d'émission dans une perspective de long terme.

Mais pour certains pays en développement, c'est maintenant que la question de l'élargissement des échanges de droits d'émission aux pays non-Annexe I se pose. Pas question pour eux d'être pénalisés dans la compétition technologique avec les grands pays industrialisés du fait que les mécanismes incitatifs créés par la Convention Climat bénéficient prioritairement aux industries des pays du Nord. La possibilité pour ces pays de réaliser des projets MDP, chez eux ou dans d'autres pays du Sud, et de bénéficier d'incitations financières pour mettre en œuvre des politiques et mesures favorables à l'environnement global paraît incontournable.

Enfin, le MDP conserve tout son intérêt, malgré les limites évoquées, pour un grand nombre de pays en développement car c'est un mécanisme qui devrait se mettre en place rapidement et permettre d'initier une première coopération Nord/Sud sur la prévention du changement climatique. Même s'il ne réussit pas à répondre à toutes les aspirations des pays en développement, il aura pour fonction essentielle de générer des financements additionnels pour des projets utiles à la fois pour l'environnement et le développement. Il peut ainsi contribuer à enclencher un processus d'apprentissage qui permettra aux pays en développement d'adopter, à terme, des profils de croissance plus favorables à l'environnement.