

Fiche n° 1

De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre

Le débat sur l'application conjointe avant Kyoto¹

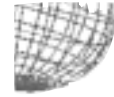
Malgré la préférence affichée par certains Etats - dont la France - pour une approche par les "politiques et mesures", les négociations climat se sont orientées dès la Conférence de Rio vers la mise en place d'un système de quotas d'émission nationaux. Dans le cadre de la Convention Climat, les pays dits de l'Annexe I (pays de l'OCDE et pays en transition vers l'économie de marché) se sont ainsi engagés à limiter leurs émissions de gaz à effet de serre à leurs niveaux de 1990. Cette approche, confirmée en 1995 par la première Conférence des Parties à la Convention (COP1) avec l'adoption du Mandat de Berlin, a été entérinée en 1997 par COP3 avec l'adoption du Protocole de Kyoto qui fixe des "engagements chiffrés de limitation et de réduction des émissions" pour les pays de l'Annexe I.

Dans la logique d'un système de quotas, les négociations ont également porté sur un certain nombre d'instruments de marché qui permettraient aux Etats d'échanger des droits d'émission et apporteraient ainsi au système une certaine flexibilité. L'application conjointe figure au nombre de ces instruments, au même titre que les permis négociables. Le principe en est simple : permettre à un Etat soumis à un engagement quantitatif de réaliser une partie de cet engagement en finançant, sur le territoire d'un autre pays, des réductions d'émissions qui seront ensuite portées à son compte. L'objectif est économique : par le biais de projets d'application conjointe, les pays de l'Annexe I pourraient agir en priorité là où les réductions d'émissions sont les moins coûteuses.

La Convention Climat fait référence à la notion d'application conjointe (Art. 4 § 2a) mais n'en définit pas les modalités. De 92 à 95, les négociations relatives à ce mécanisme ont surtout mis en évidence une opposition entre les pays en développement et les pays de l'Annexe I sur le champ géographique de l'application conjointe. De plus, il est apparu que la déclinaison concrète de cet instrument soulevait de nombreuses difficultés, liées en particulier à l'évaluation de l'impact des opérations susceptibles d'être mises en oeuvre dans ce cadre.

La première Conférence des Parties a donc décidé en 1995 de lancer une phase pilote destinée à tester et approfondir le concept. Un certain nombre de critères ont été fixés, ouvrant le champ de l'application conjointe à tous les pays volontaires mais excluant toute attribution de crédits d'émission. L'expérience de la phase pilote devait permettre à la Conférence des Parties de décider, d'ici la fin de la décennie, des suites qui lui seraient données². Mais le calendrier du Mandat de Berlin

La plupart des pays en développement se sont montrés hostiles au principe même de l'AC Nord-Sud, défendu par les pays de l'Annexe I



a conduit les promoteurs de l'application conjointe à lier sans attendre la négociation de nouveaux engagements au débat sur les instruments. L'enjeu était en particulier d'obtenir des pays en développement - assez réticents pour la plupart face à un instrument perçu comme un moyen pour les pays riches de contourner à bon compte leurs engagements quantifiés - la reconnaissance officielle de l'application conjointe Nord-Sud à l'issue de la troisième Conférence des Parties, réunie à Kyoto en décembre 1997...

La proposition brésilienne

A l'occasion de la 7ème session du Groupe Ad Hoc sur le Mandat de Berlin (31 juillet - 7 août 1997), le Brésil a formulé une proposition de protocole portant sur les principaux aspects des négociations : objectifs quantitatifs, critères de différenciation, respect des engagements, participation des pays en développement, etc. Dans le cadre de cette proposition était envisagée la création d'un "fonds de développement propre pour les pays non-Annexe I"³, alimenté par les pénalités versées par les pays de l'Annexe I en cas de non-respect de leurs engagements, selon le principe pollueur-payeur⁴. Géré par le mécanisme financier de la Convention Climat (le FEM), ce fonds aurait permis de financer des projets de prévention du risque climat dans les pays non-Annexe I, c'est-à-dire les pays en développement. Les fonds disponibles auraient été alloués aux divers pays en développement candidats au prorata de leur niveau d'émission : les principaux émetteurs non-Annexe I (Chine, Inde, Brésil...) auraient donc été les principaux destinataires⁵. Une part des ressources (limitée à 10%) aurait cependant été affectée au financement de mesures d'adaptation.

L'objectif de la proposition brésilienne était de donner une dimension contraignante aux engagements des pays de l'Annexe I tout en favorisant l'association des pays en développement à la prévention du risque climatique. La règle de répartition suggérée, en donnant la priorité aux pays en développement gros émetteurs, visait à optimiser l'efficacité du fonds, dont les ressources étaient affectées aux pays où la maîtrise des émissions revêtait un enjeu particulier. Le "fonds de développement propre" devait par ailleurs permettre aux pays en développement d'être les acteurs de leur "développement propre" en définissant et mettant en oeuvre leurs priorités "climat" dans le cadre d'orientations générales définies par la Conférence des Parties.

Cette proposition brésilienne, très cohérente, constituait plus une alternative à l'application conjointe Nord-Sud qu'une déclinaison de cet instrument. Certes, le résultat était comparable, dans la mesure où les pays de l'Annexe I, au lieu de financer des projets conjoints pour obtenir des crédits d'émission leur permettant de s'acquitter de leurs obligations, auraient encouru des pénalités utilisées ensuite pour financer des projets "climat" dans les pays en développement. Dans un cas comme dans l'autre, un effort incomplet au Nord se traduisait donc par un transfert financier compensatoire au profit du Sud. Mais la proposition brésilienne s'écartait résolument de la notion d'application conjointe sur plusieurs points. Tout d'abord, la logique de compensation proposée était moins rigoureuse que dans le cadre de l'application conjointe : l'objectif n'était pas tant de compenser chaque dépassement de quotas au Nord par une réduction symétrique au Sud que de s'appuyer sur un mécanisme de sanctions financières pour accélérer globalement la prévention du risque climat dans les pays en développement. D'autre part, le choix du FEM comme structure centralisée de gestion de ces fonds s'opposait à l'application conjointe perçue comme un instrument de marché faisant intervenir des acteurs multiples. Ce choix institutionnel accompagnait de plus dans la proposition brésilienne une volonté très nette de renforcer l'influence et le contrôle des pays en développement sur l'ensemble du mécanisme, objectif difficile à imposer dans le cadre de l'application conjointe Nord-Sud telle qu'envisagée avant le sommet de Kyoto. Enfin, alors que l'application conjointe devait permettre aux pays de l'Annexe I de sauver la face en s'acquittant globalement de leurs engagements, le mécanisme envisagé par le Brésil pointait du doigt et sanctionnait financièrement le non-respect des engagements. Ce renversement de perspective était bien entendu fort déplaisant pour les promoteurs de la "flexibilité géographique" via l'application conjointe Nord-Sud. Aussi n'est-il guère étonnant que la proposition brésilienne n'ait pas survécu à Kyoto...

Peu avant Kyoto, une proposition du Brésil envisage la création d'un "fonds de développement propre", offrant une alternative à l'AC Nord-Sud

Élément central d'un dispositif de sanctions financières, la proposition du Brésil est rejetée par les pays de l'Annexe I



La notion d'application conjointe dans le Protocole de Kyoto

Les négociateurs réunis pour COP3 ont envisagé un compromis entre l'approche brésilienne et le désir de certains pays de l'Annexe I (les Etats-Unis en particulier) d'obtenir dès Kyoto l'introduction d'un instrument de flexibilité Nord-Sud de type application conjointe. Les ultimes phases de la négociation opposaient donc des conceptions et des objectifs différents, défendus par des acteurs de poids. Si le détail des discussions n'est pas connu, la menace d'un retrait des Etats-Unis, dont l'accord était évidemment indispensable au succès de COP3, semble alors avoir été un facteur déterminant. Au final, si le Protocole de Kyoto ne mentionne pas le terme "application conjointe", deux articles en reprennent le principe⁶ : l'article 6, qui traite de l'application conjointe entre pays de l'Annexe I, et l'article 12, qui établit un "mécanisme de développement propre" plus proche de l'application conjointe Nord-Sud que de la proposition brésilienne...

L'article 6 du Protocole de Kyoto entérine la notion d'application conjointe entre pays de l'Annexe I en autorisant ces derniers à céder ou acquérir "*des unités de réduction des émissions découlant de projets visant à réduire les émissions anthropiques ... ou à renforcer les absorptions anthropiques*" (Art. 6, § 1) et en ouvrant l'accès à ces échanges aux "*personnes morales*", c'est-à-dire essentiellement au secteur privé (Art. 6, § 3). Cette validation du principe de l'application conjointe au sein de l'Annexe I n'est pas une surprise en soi, dans la mesure où le débat sur cet instrument de flexibilité portait surtout sur sa déclinaison Nord-Sud⁷, qui est abordée par l'article 12 du Protocole.

L'article 12 du Protocole, précisément, établit un nouvel instrument Nord-Sud, très diplomatiquement intitulé "*mécanisme de développement propre*". L'objectif de ce mécanisme est double, puisqu'il s'agit "*d'aider les Parties ne figurant pas à l'Annexe I à parvenir à un développement durable*" tout en aidant "*les Parties visées à l'annexe I à remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction*" (Art. 12 § 2). Concrètement, les pays en développement devraient bénéficier "*d'activités exécutées dans le cadre de projets*" et se traduisant par des "*réductions d'émissions certifiées*", réductions qui pourront être utilisées par les pays de l'Annexe I "*pour remplir une partie de leurs engagements*" (Art. 12 § 3). On retrouve donc là, sous un nom différent, le principe même de l'application conjointe Nord-Sud...

Le mécanisme de développement propre : quoi de neuf ?

Le mécanisme de développement propre (MDP) succède donc implicitement à la notion d'application conjointe Nord-Sud, dont il reprend les grandes lignes. Ceci étant, cette nouvelle mouture intègre un certain nombre d'éléments nouveaux. Au nombre de ces éléments, la mention expresse de l'objectif de développement (désormais placé sur le même plan que l'objectif initial de réduction des émissions), l'introduction d'une "taxe" prélevée sur les projets de développement propre pour couvrir les dépenses administratives et financer l'adaptation au changement climatique dans les pays en développement et, surtout, l'éventualité d'une institutionnalisation du MDP, envisagé par certains pays en développement comme un fonds multilatéral plus que comme un instrument bilatéral. Pour autant, il n'est pas certain que ces nouveaux éléments puissent s'interpréter comme le signe d'un démarquage réel par rapport à la notion d'application conjointe Nord-Sud telle qu'envisagée avant Kyoto.

Le changement de dénomination et la mention expresse de l'objectif de développement constituent un symbole important. Dans le cadre de l'application conjointe, le développement durable était considéré comme un bénéfice accessoire plus que comme un objectif fondamental. Le but des projets conjoints était en premier lieu la réduction des émissions et l'obtention de crédits en contrepartie. La question de l'adéquation des projets avec les priorités de développement des pays d'accueil se posait donc, et était une cause du manque d'adhésion des pays en développement. Un premier élément de réponse avait été apporté par COP1, dont la décision 5 stipule "que les activités exécutées conjointement devraient être compatibles avec les priorités et stratégies nationales en

Le Protocole de Kyoto ne mentionne pas le terme AC mais en reprend le principe dans deux articles

L'article 12 du Protocole de Kyoto établit un nouvel instrument Nord-Sud, nommé "mécanisme de développement propre", qui succède à l'AC Nord-Sud



matière d'environnement et de développement et leur être complémentaires" (Art. 1 §b). En plaçant sur le même plan l'objectif de développement durable et celui de réduction des émissions, l'article 12 du Protocole renforce cette orientation. Encore faut-il que cette avancée ne reste pas lettre morte... Pour les pays de l'Annexe I, l'objectif numéro un reste en effet la réduction des émissions et l'obtention de crédits. Le contenu effectif du nouveau dispositif dépendra donc surtout du rapport de force établi entre les pays d'accueil et les bailleurs de fonds. Sur ce point, le mécanisme établi par le Protocole de Kyoto ne se démarque pas de l'application conjointe Nord-Sud à laquelle il se substitue...

Quant au prélèvement d'une "part des fonds" affectés au financement d'opérations de développement propre (Art. 12, § 8), ce n'est pas une surprise : les discussions menées avant Kyoto avaient souligné la nécessité d'une telle taxe pour couvrir les "dépenses administratives" entraînées par la mise en place des structures et dispositifs visant à encadrer et à réguler le développement de l'application conjointe. Le Protocole de Kyoto ne fait que confirmer ce point. La surprise réside dans la double affectation du produit de cette taxe, qui doit également permettre de financer l'adaptation au changement climatique dans les pays en développement. Cette disposition est une concession faite aux pays de l'AOSIS et aux pays en développement les plus pauvres, qui craignaient que l'application conjointe Nord-Sud profite essentiellement aux pays émergents. Reste que le montant de cette taxe et les modalités de sa gestion ne sont pas définis par le Protocole, et que l'on peut s'attendre sur ce point à de vifs débats.

Mais c'est sur le plan institutionnel que se situent les principales nouveautés amenées par le Protocole de Kyoto. Le quatrième paragraphe de l'article 12 spécifie en effet que le MDP sera "supervisé par un conseil exécutif", dont la composition et les fonctions sont à définir. Le cinquième paragraphe évoque quant à lui des "entités opérationnelles" désignées par la COP agissant en tant que MOP pour certifier les réductions d'émissions. Cette amorce d'institutionnalisation est enfin lisible dans le paragraphe 6, selon lequel "le mécanisme pour un développement "propre" aide à organiser le financement d'activités certifiées, selon que de besoin". D'autre part, l'alinéa f) du paragraphe 4 de l'article 13 donne à la COP agissant en tant que MOP la possibilité de créer "les organes subsidiaires jugés nécessaires à la mise en oeuvre du ... Protocole", étant entendu par ailleurs que le Secrétariat et les Organes subsidiaires de la Convention (SBI et SBSTA) font office de secrétariat et d'organes subsidiaires du Protocole (Articles 14 et 15). Ces diverses dispositions - vraisemblablement héritées pour certaines de la proposition brésilienne - permettent à certains pays en développement d'envisager le MDP comme une institution multilatérale plus que comme un instrument bilatéral. Mais la rédaction de l'article 12 est suffisamment ambiguë pour autoriser des interprétations fort divergentes sur ce point⁸.

Mise à jour :
20 septembre 1999

Rédaction :

Pierre Cornut,
économiste, est l'auteur
de plusieurs rapports sur le
FEM, l'application conjointe
Nord-Sud et le mécanisme
de développement propre



ATLAS CONSEIL
atlas.conseil@wanadoo.fr

Notes :

1 Cf "L'application Conjointe et la Prévention du Risque Climatique : approche théorique et premières réalisations", Pierre Cornut et Philippe Menenteau, Décembre 1997, rapport rédigé à la demande du CST du FFEM.

2 Lire sur ce point la fiche n°2 : "La phase-pilote de mise en oeuvre conjointe : premiers bilans".

3 "Non-Annex I clean development fund", FCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.3, pages 5, 8, 24 et 25.

4 Ces pénalités financières ne s'appliquaient qu'après compensation entre pays de l'Annexe I par le biais d'un système de permis négociables : n'encourait une pénalité que le pays qui ne serait pas parvenu à compenser son excédent d'émissions en rachetant des droits à un pays mieux placé. Il en résultait que seul un dépassement collectif de l'objectif global fixé pour l'ensemble des pays de l'Annexe I entraînait le versement de pénalités par les pays juridiquement responsables de ce dépassement ("*there will only be a contribution to the non-Annex I clean development fund if the effective emissions ... from the ensemble of Annex I Parties are above their collective effective emission ceiling*" (op. cit. p. 24). Le montant des pénalités encourues était fixé à 20 dollars par tonne de carbone : la proposition du Brésil avait ainsi l'avantage non négligeable de plafonner strictement le prix de la tonne de carbone sur le marché des PEN, et donc le coût financier d'un éventuel dépassement...

5 Sur la base des émissions pour 1990-2010, cette clef de répartition, d'après la proposition brésilienne, permettrait à la Chine de recevoir près de 30% des fonds disponibles, contre environ 9% pour l'Inde, 4% pour le Mexique, le Kazakhstan et le Venezuela, 3% pour le Brésil... On soulignera que cette répartition des fonds au prorata des émissions favorise autant qu'elle vise les pays les plus "polluants"...

6 A savoir le financement, par les pays de l'Annexe I, de projets de réduction d'émissions mis en oeuvre sur le territoire de pays tiers et l'obtention en retour de crédits d'émission utilisables au titre du respect des engagements pris.

7 La vocation "naturelle" de l'application conjointe est en effet de recouvrir des opérations Nord-Sud - Cf "L'application conjointe et la prévention du risque climatique", op. cit., chapitre 2, pages 11 à 18.

8 Cf la fiche n°9 : "Définition et mise en place du mécanisme de développement propre : le débat institutionnel"