

Fiche n° 2

La phase pilote de mise en œuvre conjointe : premiers bilans

Une phase pilote pour tester un instrument controversé

La Convention Climat fait référence à la notion d'application conjointe mais n'en définit pas les modalités. De 1992 à 1995, les négociations relatives à cet instrument de flexibilité ont surtout mis en évidence une opposition entre les pays en développement (PED) et les pays de l'Annexe I sur le champ géographique de l'application conjointe. De plus, il est vite 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 œuvre dans ce cadre.

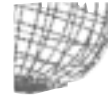
La première Conférence des Parties (COP1), réunie à Berlin en 1995, a donc décidé de lancer une phase expérimentale destinée à tester et approfondir le concept¹. Un certain nombre de critères ont été fixés, ouvrant le champ de l'application conjointe (AC) à tous les pays volontaires mais excluant toute attribution de crédits d'émission. L'objectif de cette phase pilote était double. Il s'agissait d'abord d'acquiescer une expérience plus complète sur les conditions concrètes de mise en œuvre de projets d'AC de façon à identifier les possibles difficultés opérationnelles et tester les procédures à mettre en place. Mais il s'agissait aussi de rassurer ou de convaincre les pays opposés au mécanisme de l'AC de l'intérêt qu'il pourrait présenter pour eux du fait des transferts de technologies et de compétences ainsi que des impacts positifs des projets sur le développement et l'environnement local.

L'expérience acquise dans le cadre de la phase pilote devait permettre à la COP de décider, "avant la fin de la décennie", des suites qui lui seraient données. Mais le calendrier du Mandat de Berlin a conduit les promoteurs de l'AC à lier sans attendre la négociation de nouveaux engagements au débat sur les instruments. L'enjeu était en particulier d'obtenir des PED - 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'AC Nord-Sud à l'issue de la troisième COP, réunie à Kyoto en décembre 1997... Au final, si le Protocole de Kyoto ne mentionne pas expressément le terme "application conjointe", deux articles en reprennent le principe² : l'article 6, qui traite de l'AC entre pays de l'Annexe I, et l'article 12, qui établit un "mécanisme de développement propre" très proche de l'AC Nord-Sud³.

Ce nouveau mécanisme devait en théorie se substituer à l'AC Nord-Sud à partir de 2000. Mais les difficultés politiques et techniques rencontrées pour traduire opérationnellement le Protocole de Kyoto ont rendu impossible le respect de ce calendrier. Réunie à Bonn du 25 octobre au 5 novembre 1999, la cinquième COP a donc pris la décision de prolonger la phase pilote jusqu'à nouvel ordre⁴. Dans ce contexte incertain de transition vers un instrument en cours de négociation, il est intéressant de tirer un premier bilan sur l'état d'avancement de la phase-pilote⁵.

La première
Conférence des
Parties, réunie
à Berlin en 1995,
a décidé de lancer
une phase pilote
pour expérimenter
la notion de mise en
œuvre conjointe

En 1997,
sans attendre
le terme théorique
de la phase pilote,
le Protocole de Kyoto
établit un "mécanisme
de développement
propre" très proche
de l'application
conjointe Nord-Sud



Les principaux acteurs de la phase-pilote

Plusieurs pays industrialisés ont mis en place des programmes nationaux pour encourager la réalisation de projets d'AC⁶. Pour nombre d'entre eux, cette décision fait suite à celle de COP5, mais certains pays comme les Etats-Unis⁷ ou la Norvège⁸ n'avaient pas attendu le feu vert de la COP pour s'engager concrètement dans la mise en œuvre de projets conjoints. La Banque Mondiale a aussi joué un rôle clef dans la promotion de la flexibilité Nord-Sud⁹. Des initiatives multilatérales ont vu le jour, à l'image des programmes mis en place par le groupe des pays nordiques¹⁰ ou par le Groupe E7, qui réunit des compagnies électriques des sept pays les plus industrialisés¹¹. Pour l'ensemble de ces acteurs, l'objectif était de promouvoir l'AC et d'acquérir le maximum d'expérience sur ses conditions de mise en œuvre. En contribuant à la réflexion collective sur l'AC, les promoteurs de cet instrument espéraient aussi exercer une influence sur la définition de ses futures modalités d'application.

L'un des enjeux de la phase pilote, pour les tenants de la flexibilité Nord-Sud, était de mobiliser le secteur privé. En effet, s'il n'est pas exclu que les Etats investissent dans des projets conjoints pour bénéficier de crédits d'émission venant compléter leurs propres efforts de réduction, l'AC a avant tout été conçue pour le secteur privé : dans l'acceptation générale, les entreprises seront les principaux acteurs d'un mécanisme établi d'AC, les Etats n'intervenant que pour fixer des règles communes et officialiser les échanges entre les firmes. Mais la phase pilote relève d'une logique particulière : les entreprises ne bénéficient pas des crédits d'émission qu'elles contribuent à générer. Pour compenser cette absence d'incitation, les Pays-Bas ont dégagé des ressources budgétaires leur permettant de subventionner la mise en œuvre de projets pilotes¹². Mais cette initiative reste isolée : l'implication d'acteurs privés obéit donc pour le moment à d'autres motivations. Pour les industriels les plus concernés par l'AC, l'objectif est bien sûr de promouvoir et de maîtriser un instrument qu'ils jugent tout à fait adapté à leurs attentes. Mais d'autres facteurs entrent aussi en jeu : les perspectives d'implantation sur de nouveaux marchés, le développement de partenariats ou la notoriété qui peuvent résulter de projets dans le domaine de l'environnement et du développement sont autant de motivations entrant en ligne de compte. Le secteur énergétique est bien entendu très présent, qu'il s'agisse de compagnies électriques - lesquelles figurent parmi les gros émetteurs de gaz à effet de serre et visent à anticiper l'instauration de réglementations limitatives - ou de constructeurs d'équipements pour la production d'énergies renouvelables, pour lesquels l'AC peut contribuer à développer un marché. D'autres acteurs industriels sont aussi impliqués, mais dans une moindre mesure, ainsi que des centres de recherche et des ONG d'aide au développement et/ou de protection de l'environnement. Dans l'absolu toutefois, la participation est restée en deça des attentes compte tenu de l'absence de crédits d'émission et du climat d'incertitude entourant les négociations sur la flexibilité Nord-Sud (cf encadré).

La phase-pilote relève d'une logique particulière car les projets mis en œuvre ne permettront pas d'obtenir des crédits d'émission

L'AC Nord-Sud contestée dans son principe même

A l'instar des principales ONG environnementales, de nombreux PED^[a] perçoivent l'AC Nord-Sud comme une tentative des pays riches de fuir leurs responsabilités. La Convention a en effet instauré pour ces derniers une double logique d'engagement : stabiliser puis réduire leurs propres émissions de GES tout en aidant financièrement et techniquement les pays en développement à maîtriser la croissance des leurs. L'AC Nord-Sud se situe d'une certaine façon à la croisée de ces deux logiques : par sa forme, elle s'apparente à l'aide promise aux PED, tout en étant rattachée sur le fond aux mesures prises par les pays de l'Annexe I au titre de leurs engagements domestiques... On peut dès lors s'interroger^[b] : est-il légitime de permettre à ces pays de porter à leur crédit des opérations qui auraient tout aussi bien pu s'inscrire dans le cadre de l'aide technique et financière qu'ils ont promise aux PED^[c] ? Plus globalement, est-il acceptable de voir certains pays de l'Annexe I, en recourant très largement aux mécanismes de flexibilité, n'infléchir leurs émissions domestiques qu'à la marge^[d] ?

[a] Si un certain nombre de PED ont accepté d'accueillir des projets pilote, le Costa Rica (fiche n° 19) est longtemps resté le seul à s'être doté d'un programme national d'AC : la promotion de cet instrument est principalement le fait des pays industrialisés. Des pays aussi importants que l'Inde (fiche n° 25) ou la Chine (fiche n° 26) restent pour le moment très réservés.

[b] Pour une réflexion plus détaillée sur le principe même de l'AC Nord-Sud, se reporter au rapport "L'application conjointe dans le cadre des négociations climat", Pierre Cornut, FFEM, octobre 97, pp. 64-74.

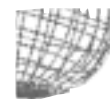
[c] Se reporter à ce sujet à la fiche n° 12 : "Le financement du MDP : l'Aide Publique au Développement menacée".

[d] Sur ce point, voir en particulier la fiche n° 8 : "La question de l'efficacité économique, enjeu de la suppléantarité".

L'absence de crédits et l'incertitude sur l'avenir de l'AC ont freiné l'implication du secteur privé

Les projets : localisation, nature, résultats...

Au total, plus de cent quarante projets pilotes ont été enregistrés auprès du Secrétariat de la Convention Climat¹³. Les Etats-Unis (38 projets) ont longtemps été le pays le plus impliqué¹⁴, mais la Suède est désormais en tête, avec 52 projets enregistrés¹⁵. Les Pays-Bas (23 projets) sont également



un acteur majeur¹⁶. Parmi les autres pays investisseurs, on notera la Norvège¹⁷ et l'Australie (7 projets pour chacun de ces deux pays), le Japon (5 projets), l'Allemagne (4 projets) et la France (3 projets). Du côté des pays hôtes, en dehors des pays baltes (qui accueillent 54 projets, essentiellement suédois), et de la Fédération de Russie (9 projets), le Costa Rica¹⁸, avec 9 projets, est de loin le plus engagé, suivi en cela par la plupart des pays d'Amérique Centrale (21 projets au total). Sur le plan régional, ce sont donc les pays en transition qui accueillent le plus de projets (84 au total), suivis de l'Amérique Latine¹⁹ (38 projets). L'Asie (16 projets) et l'Afrique (6 projets) accueillent comparativement peu de projets. Malgré l'intérêt potentiel que présentent l'Inde²⁰ et la Chine²¹, ces deux pays restent sous-représentés, avec respectivement un et quatre projets : un manque d'intérêt qui doit être relié aux réserves de ces pays face à la notion d'AC Nord-Sud. Ces déséquilibres géographiques se retrouvent dans les portefeuilles de projets de la plupart des pays investisseurs : les projets de la USIJ²² se situent encore très majoritairement en Amérique Latine, ceux des Pays-Bas²³ concernent surtout les pays en transition, l'Australie investit dans la région Asie-Pacifique, le Japon privilégie la Chine et l'Asie du Sud-Est, etc. Le cas de la Suède²⁴, enfin, est à la limite de la caricature : 52 projets enregistrés, tous localisés dans les trois pays baltes.

Pour la quasi totalité des projets pilotes enregistrés auprès du Secrétariat à la Convention, une évaluation de l'impact en termes d'émissions est fournie ; cette information, toutefois, n'est pas disponible pour une douzaine de projets, essentiellement néerlandais. Un bilan statistique de la phase pilote est donc possible à partir d'une base de 131 projets, sachant que les données utilisées sont des prévisions et non des résultats acquis, et qu'elles sont communiquées par les promoteurs de projets. Ce bilan fait apparaître un impact cumulé potentiel supérieur à 365 millions de tonnes équivalent CO₂. La majeure partie de cet impact concerne la période postérieure à la phase pilote proprement dite : si la durée de vie de certains projets ne dépasse pas quelques années, la grande majorité des opérations enregistrées auprès du Secrétariat s'étendent sur dix, quinze ans ou plus. Si la moyenne statistique est d'environ 2.8 Mt par projet, l'impact est en réalité très variable selon les projets, puisqu'il s'étend d'un minimum de 13 tonnes de CO₂ pour un *Grid Connected Photovoltaic Project* financé par l'Australie aux Iles Fidji à un maximum supérieur à 81 Mt pour le projet américain *Landfill Gas Management in Greater Buenos Aires...* De fait, l'essentiel de l'impact potentiel de la phase pilote est assuré par un nombre réduit de projets : si l'on ajoute au projet *Landfill Gas Management in Greater Buenos Aires* les deux grands projets forestiers financés par les Etats-Unis au Costa Rica (*Territorial and Financial Consolidation of National Parks and Biological Reserves* - plus de 57 Mt équ. CO₂ sur 25 ans) et en Bolivie (*Noel Kempf Mercado Climate Action Project* - plus de 55 Mt sur 30 ans), on arrive à 53% de l'impact total de la phase pilote avec seulement trois projets. Le cap des 2/3 est atteint avec 5 projets, celui des 3/4 avec 8 projets, et celui des 90% avec 17 projets. A l'inverse, 80 "petits" projets représentent ensemble moins de 1% du bilan total de la phase pilote...

Sur le plan thématique, on peut distinguer cinq catégories principales²⁵ : les projets agroforestiers, les projets d'efficacité énergétique, les projets portant sur les énergies renouvelables (ENR), les projets de substitution énergétique et les projets de capture de méthane. Les opérations agricoles et forestières, au nombre d'une quinzaine, présentent un impact cumulé supérieur à 150 Mt équivalent CO₂, soit près de 10 Mt par "puit". Les projets d'efficacité énergétique, au nombre d'une soixantaine, présentent un impact cumulé d'environ 50 Mt, soit une moyenne proche de 940 000 tonnes par projet. En matière d'ENR, 50 projets offrent un bilan approchant les 40 Mt de CO₂, soit environ 770 000 tonnes par opération. Une petite dizaine de projets de substitution énergétique ont été enregistrés, pour un bilan cumulé inférieur à 9 Mt, soit près de 1.5 Mt par projet. Enfin, sept projets de capture de méthane présentent un impact cumulé avoisinant les 120 Mt équivalent CO₂, grâce à deux opérations de très grande envergure²⁶. Au total, les projets de séquestration, qui constituent environ 12% de l'ensemble, représentent plus de 40% des réductions annoncées. Les opérations d'efficacité énergétique (46% des projets) et d'ENR (38%) représentent respectivement 13.6 et 10.5% du bilan total de la phase pilote. Les projets de substitution (7% des projets) réalisent pour leur part moins de 3% des réductions, alors que les projets de capture de méthane (5% des projets) entrent pour près d'un tiers dans le bilan de la phase pilote.

Le prolongement de la phase pilote n'a pas réellement permis de corriger les déséquilibres géographiques mis en avant par COP5 : l'Amérique Latine et les pays en transition se taillent toujours la part du lion

Selon les projets, l'impact en termes d'émissions est très variable : une poignée de projets concentre l'essentiel du bilan de la phase pilote, 80 "petits" projets pesant ensemble 1% du total...

Les "puits" de carbone, qui constituent moins de 15% des projets, représentent plus de 40% du bilan CO₂...



De nombreuses questions en suspens...

Pour de nombreux pays, l'expérience acquise reste insuffisante pour envisager à court terme une décision définitive sur la mise en œuvre d'une phase opérationnelle. La phase pilote a par exemple confirmé les problèmes méthodologiques pressentis, sans y apporter de solutions concrètes. De fait, la question de l'évaluation de l'impact des projets reste posée²⁷, et il demeure difficile de s'assurer de la réalité des réductions d'émission revendiquées par telle ou telle opération conjointe²⁸.

Autre point préoccupant, la phase pilote ne semble pas annoncer un accroissement marqué des transferts de technologies²⁹ en direction des PED : si les projets accueillis par ces pays représentent près de 85% de l'impact total de la phase pilote, cela est surtout dû au poids des "puits" de carbone (14 projets, soit un quart du total, mais plus de 45% de l'impact annoncé pour les PED), qui n'apportent pas de réels transferts de technologies³⁰. Quant aux projets d'efficacité énergétique ou de promotion des ENR (respectivement 19 et 22 projets) ils pourraient induire de tels transferts mais produisent en général des quantités limitées de crédits (respectivement 14 et 12 % de l'impact annoncé pour les PED) à un coût généralement plus élevé. On peut donc craindre qu'en phase opérationnelle, la recherche de crédits à bas coûts n'oriente les investisseurs sur la foresterie dans les PED (les "puits" de carbone situés dans ces pays représentent plus de 90% de l'impact total de cette catégorie) ou sur les projets énergétiques dans les pays en transition, au détriment des transferts de technologies vers les PED.

Enfin, les premiers retours d'expérience montrent qu'une intégration plus claire des projets dans le cadre des politiques et objectifs nationaux de développement et d'environnement des PED est souhaitable³¹. Une attention plus nette devrait également être apportée aux retombées des projets sur l'environnement local, ainsi qu'à leurs impacts socio-économiques. Ces critères, avec l'accroissement des flux financiers, l'accès à de nouvelles technologies et le renforcement des compétences, sont en effet, bien avant les considérations d'environnement global, les principales motivations des PED.

Notes :

1 COP1, Décision 5 (FCCC/CP/1995/7/Add.1) / 2 A savoir le financement, par les pays de l'Annexe I, de projets de réduction d'émissions mis en œuvre sur le territoire de pays tiers et l'obtention en retour de crédits d'émission pouvant être utilisés au titre du respect des engagements pris / 3 Lire sur ce point la fiche n°1 : "De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre" / 4 COP5, Décision 13 / 5 Pour une analyse plus détaillée, lire "La phase pilote de mise en œuvre conjointe : quels enseignements pour le MDP ? - une analyse du portefeuille des projets officiellement enregistrés par le Secrétariat de la Convention Climat", Pierre Cornut, IEPE, 25 janvier 2000, 16 pages, en ligne sur le site <http://atlas.conseil.free.fr> / 6 Etats-Unis, Pays-Bas, Norvège, Suède, Australie, Japon, Allemagne, France, etc. / 7 Cf fiche n°21 "La U.S. Initiative for Joint Implementation, poids lourd de la phase pilote" / 8 Cf fiche n°24, "La Norvège, à l'avant garde des pays scandinaves" / 9 Cf la fiche n°18 : "Application conjointe, mécanisme de développement propre : le rôle moteur de la Banque Mondiale" / 10 Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède / 11 EDF (France), RWE AG (Allemagne), Edison International (Etats-Unis), Hydro Quebec et Ontario Hydro (Canada), Kansai Electric Power Company et Tokyo Electric Power Company (Japon) et ENEL S.P.A. (Italie). Site web : <http://www.e7.org> / 12 Cf fiche n°23 : "Les Pays-Bas, pionniers de l'application conjointe" / 13 Au 18 septembre 2000 - liste en accès sur le site de la Convention, www.unfccc.de/program/aij/aijproj.html / 14 Cf la fiche n°21 "La U.S. Initiative for Joint Implementation, poids lourd de la phase pilote" / 15 Cf encadré "La Suède et les pays baltes : une coopération prolifique" de la fiche n°24 : "La Norvège, à l'avant garde des pays scandinaves" / 16 Cf fiche n°23 : "Les Pays-Bas, pionniers de l'application conjointe" / 17 Cf fiche n°24 : "La Norvège, à l'avant garde des pays scandinaves" / 18 Cf fiche n°19 : "Le Costa Rica, laboratoire de la flexibilité Nord-Sud ?" / 19 Cf fiche n°22 : "L'Amérique Latine, terre d'élection des puits de carbone" / 20 Cf fiche n°25 : "L'Inde et la flexibilité : vers un "engagement volontaire" ?" / 21 Cf fiche n°26 : "La Chine et la flexibilité Nord-Sud : le refus de la marchandisation ?" / 22 Cf fiche n°21 "La U.S. Initiative for Joint Implementation, poids lourd de la phase pilote" / 23 Cf la fiche n°23 : "Les Pays-Bas, pionniers de l'application conjointe" / 24 Cf encadré "La Suède et les pays baltes : une coopération prolifique" de la fiche n°24 : "La Norvège, à l'avant garde des pays scandinaves" / 25 La liste établie par le Secrétariat de la Convention Climat ventile les projets en huit catégories : "Afforestation", "Agriculture", "Energy Efficiency", "Forest Preservation", "Forest Reforestation", "Fuel Switching", "Fugitive Gas Capture" et "Renewable Energy". Il nous a paru préférable de rassembler sous le terme unique d'agro-foresterie les catégories "Afforestation", "Agriculture", "Forest Preservation" et "Forest Reforestation" / 26 Il s'agit des deux projets américains *Landfill Gas Management in Greater Buenos Aires* (Argentine, 81 Mt équ. CO₂ sur 20 ans) et *RUSAGAS : Fugitive Gas Capture Project* (Fédération de Russie, 31 Mt équ. CO₂ sur 28 ans) / 27 Lire sur ce point les fiches n°3 "Contrôler l'additionalité écologique : l'approche financière" et 4 "Traduire opérationnellement l'exigence d'additionalité" / 28 Cf fiche n°5 : "Procédures de contrôle et de certification dans le cadre du MDP" / 29 Cf la fiche n°14 : "Mécanisme de développement propre et transferts de technologies" / 30 Lire à ce sujet la fiche n°13 : "La question des "puits" dans le cadre du MDP" / 21 Voir sur ce point la fiche n°15 : "MDP : un rôle actif pour les pays en développement".

Les problèmes méthodologiques pressentis ont été confirmés par la phase pilote

Autre point préoccupant, la phase pilote ne semble pas annoncer un accroissement marqué des transferts de technologies

Mise à jour :
4 décembre 2000

Rédaction :

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

