

## Fiche n° 10

# Définition et mise en place du MDP : le débat institutionnel

### Approches institutionnelles de l'application conjointe avant Kyoto

On trouve dans la littérature diffusée avant la troisième Conférence des Parties (COP3) un certain nombre de réflexions sur les dimensions institutionnelles d'un régime international d'application conjointe Nord-Sud. Ces réflexions, au-delà des indispensables dispositifs de contrôle et de certification, portaient essentiellement sur l'organisation du financement de l'application conjointe. Plusieurs configurations ont ainsi été discutées, allant d'une déclinaison strictement bilatérale de l'application conjointe à des conceptions proches de la proposition formulée par le Costa-Rica lors des ultimes négociations à Kyoto<sup>1</sup>.

L'approche bilatérale stricte ne comporte aucune forme de coordination internationale en dehors des procédures et structures mises en place pour superviser l'application conjointe. Les acteurs potentiels sont donc livrés à eux-mêmes. Ce modèle d'organisation, d'inspiration très libérale, se caractériserait par sa grande flexibilité et par une forte concurrence. Les premiers investisseurs devraient donc faire face à un niveau élevé de risque et d'incertitude tout en supportant des coûts de transaction significatifs liés à l'identification et à la mise en oeuvre de projets conjoints.

Certains experts ont donc envisagé la mise en place de structures dédiées à servir d'intermédiaires entre acheteurs et vendeurs. L'existence de ces *clearing houses* (chambres de compensation) se traduirait par une réduction des coûts de transaction supportés par les acteurs potentiels et par une limitation des risques (les intermédiaires pouvant s'appuyer sur leur meilleure connaissance du marché pour écarter les projets les plus incertains). Les *clearing houses* se contenteraient dans cette hypothèse de mettre en contact les investisseurs potentiels avec les promoteurs de projets et n'interviendraient pas dans le financement ou dans la mise en oeuvre de ces derniers.

**L'application  
conjointe est avant  
tout un instrument  
de marché inscrit  
dans une logique  
de coopération  
bilatérale**



L'étape suivante consiste en la création de fonds communs d'investissement dédiés au financement de projets d'application conjointe. Le rôle des pays ou des investisseurs désireux d'obtenir des crédits se limite alors au financement de ces structures d'investissement. L'existence de ces dernières permettrait de mieux répartir les risques grâce à une gestion de portefeuille thématiquement et géographiquement équilibrée. Les coûts de transaction pourraient également être réduits. Les crédits d'émissions produits seraient attribués aux investisseurs proportionnellement à leur mise de fonds. Cette approche, mise en oeuvre par le Costa-Rica<sup>2</sup>, inspirait la proposition formulée par ce pays pour contrer le projet brésilien. Elle correspond également au *Carbon Investment Fund* que se proposait de créer la Banque Mondiale<sup>3</sup> pour accélérer le développement de l'application conjointe.

Mais ces trois configurations, loin d'être mutuellement exclusives, sont celles qui se mettent en place *de façon naturelle* en l'absence de décision politique visant à fixer dans le cadre de la Convention une forme organisationnelle imposée. De fait, si les investisseurs sont laissés libres de leur organisation, l'approche bilatérale sera tout d'abord la règle, puis des structures d'information seront mises en place par le marché afin de mettre en relation l'offre et la demande, tandis qu'on verra apparaître diverses officines agissant en tant que *brokers* et/ou investisseurs spéculatifs, puis des fonds communs plus ou moins structurés...

En fait, comme l'a montré le débat sur la nature du MDP, le véritable clivage institutionnel oppose les promoteurs traditionnels de l'application conjointe définie comme un instrument de marché et les défenseurs d'une approche plus centralisée et plus contrôlée, reposant sur la création d'une institution financière multilatérale spécifique.

## MDP, nouvelle institution financière ou simple "mécanisme" de financement ?

Pour certains pays en développement, le "mécanisme de développement propre" établi par le Protocole de Kyoto n'est pas un simple instrument de marché mais une nouvelle institution de financement. Leur interprétation s'appuie sur des arguments politiques et juridiques. Sur le plan politique, la proposition brésilienne est considérée comme étant à l'origine du nouveau mécanisme, ce qui est indéniable sur le plan sémantique mais beaucoup moins évident lorsque l'on compare les contenus respectifs des deux textes. Pour autant, beaucoup de pays en développement considèrent que la filiation ne souffre pas de discussion et que l'esprit du texte adopté à Kyoto va dans le sens de leur interprétation du MDP. Sur le plan juridique, la lecture multilatérale du nouveau mécanisme pouvait s'appuyer sur les paragraphes 4, 5 et 6 de l'article 12, qui traitent respectivement du "conseil exécutif", des "entités opérationnelles" et de l'aide au "financement d'activités certifiées". Mais la rédaction de ces paragraphes est suffisamment générale pour autoriser des interprétations différentes.

C'est le cas en particulier du paragraphe 6, le seul qui attribue au MDP une fonction assimilable à celles des organisations traditionnelles d'aide au développement. En spécifiant que le MDP "aide à organiser le financement d'activités certifiées, selon que de besoin", ce paragraphe peut en effet servir de base à la mise en place d'une institution financière spécifique. Mais la formulation retenue peut tout aussi bien recouvrir une simple fonction d'intermédiation entre l'offre et la demande de projets, reposant sur un dispositif institutionnel léger. Par ailleurs, la mention "selon que de besoin" affaiblit considérablement la proposition, qui devient facultative. Au pire, elle peut être un

**A une lecture bilatérale du MDP s'est opposée une vision multilatérale de ce nouvel instrument**

### Les dimensions institutionnelles du MDP dans le Protocole de Kyoto

(...)

4. Le mécanisme pour un développement "propre" est placé sous l'autorité de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole et suit ses directives ; il est supervisé par un conseil exécutif du mécanisme pour un développement "propre".

5. Les réductions d'émissions découlant de chaque activité sont certifiées par des entités opérationnelles désignées par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole (...)

6. Le mécanisme pour un développement "propre" aide à organiser le financement d'activités certifiées, selon que de besoin.

(...)

**La rédaction du Protocole ne permet pas d'affirmer que le MDP doit s'établir sous la forme d'une nouvelle institution multilatérale**



argument pour les pays qui s'opposent à la création d'une nouvelle structure de financement, rendue inutile par l'existence de dispositifs tels que le *Carbon Investment Fund* de la Banque Mondiale ou que les programmes bilatéraux mis en place dans le cadre de la phase-pilote par plusieurs pays de l'Annexe I. Au mieux, si une nouvelle institution était malgré tout créée, la mention "*selon que de besoin*" permettrait aux Etats qui n'en ressentent pas la nécessité de ne pas y contribuer financièrement<sup>4</sup> : il ne s'agirait alors que d'une coquille vide...

Il semble donc que le MDP, même s'il devait donner naissance à une nouvelle structure de financement, ne saurait se réduire à cette seule structure. Conçu comme un nouveau cadre de coopération Nord-Sud, il engloberait alors une grande variété de modes d'action : opérations bilatérales financées par des acteurs privés importants, fonds communs d'investissement mis en place à l'initiative du secteur privé, programmes nationaux des principaux pays de l'Annexe I, fonds "carbone" gérés par les organisations de développement à l'image de la Banque Mondiale, fonds créés par certains pays en développement (Costa-Rica)... et fonds "officiel" de développement propre ! Or il est probable qu'une telle configuration ne répondrait aucunement aux attentes des pays favorables à une lecture institutionnelle multilatérale et centralisée du "*mécanisme de développement propre*"...

Cette prise de position, partagée par de nombreux PED, est liée à leur conviction qu'une institution financière spécifique leur serait plus favorable qu'un marché non contrôlé. En effet, la plupart des PED, tout en ayant conscience de leur potentiel dans le cadre d'un instrument de type application conjointe, craignent d'entrer individuellement dans un rapport de force qui pourrait leur être défavorable. Aucun n'ignore les bénéfices théoriques qui peuvent être tirés du MDP : flux d'investissements nouveaux, transferts de technologie, partage de la rente... Mais tous sont rendus prudents par l'expérience. De fait, le MDP, décliné en fonction des seuls objectifs des pays de l'Annexe I, peut se révéler décevant pour les PED. Ces derniers, en obtenant à Kyoto l'abandon du terme "*application conjointe*" pour l'expression "*mécanisme de développement propre*", poursuivaient deux objectifs : la reconnaissance de l'objectif de développement tout d'abord, mais aussi la garantie d'un partage équitable des bénéfices liés à l'exploitation de leurs potentiels de réduction. Et beaucoup estiment que la réalisation de ces objectifs passe par la création d'une institution financière spécifique.

Or rien n'est moins sûr, même en admettant que cette institution soit établie sous le contrôle des pays non-Annexe I. Cette nouvelle institution financière devrait en effet agir dans un contexte concurrentiel, comme nous l'avons vu. Dans ce contexte, la motivation première des investisseurs potentiels sera de bénéficier de crédits d'émission bon marché. Or un fonds "officiel", agissant en fonction de priorités politiques plus larges que le seul critère du coût-efficacité, serait sans doute moins compétitif que des structures équivalentes non soumises aux mêmes contraintes. La création d'un tel fonds n'aurait donc de sens que s'il bénéficiait de ressources financières assurées et/ou d'une position de monopole, ce qui lui permettrait de placer sur un pied d'égalité les deux objectifs du MDP : le développement durable et la réduction des émissions.

Comme il est probable qu'aucune de ces conditions ne sera remplie, l'enjeu des négociations actuelles doit être de trouver d'autres réponses aux préoccupations exprimées par les PED<sup>5</sup>.

### Quelle composition pour le futur "Conseil Exécutif" du MDP ?

La composition du Conseil Exécutif du MDP devra permettre une représentation équilibrée de l'ensemble des acteurs concernés par la mise en place de cet instrument : Etats Parties au Protocole, Organisations Non-Gouvernementales, Institutions internationales. Un article récent<sup>[a]</sup> proposait un Conseil de 27 membres, répartis comme suit :

- Présidence : Secrétaire de la Convention Climat ;
- Deux sièges pour chacun des groupes géographiques suivant : Amérique du Nord, Amérique Latine, Europe, Pays en Transition, Moyen-Orient, Afrique, Asie du Sud, Asie de l'Est, Océanie/AOSIS ;
- Deux sièges (Nord+Sud) pour la Chambre Internationale de Commerce, les ONG de protection de l'environnement, les ONG de développement, et les Organisations des Nations Unies compétentes dans le domaine du développement et de l'Environnement.

[a] A. Michaelowa & M. Dutschke, "Interest Groups and Efficient Design of the CDM Executive Board", 3rd session of the International Working Group on the CDM, Paris, March 10-11, 1999, 9p.

**Placée dans un cadre concurrentiel, même une structure multilatérale devrait privilégier le rapport coût-efficacité dans la hiérarchisation de ses investissements**



## Le FEM, gestionnaire multilatéral de fonds MDP ?

Le Fonds pour l'Environnement Mondial a déjà acquis une expérience du financement additionnel de projets de réduction d'émissions dans les PED. Il est donc possible qu'il soit appelé à jouer un rôle dans le financement de projets "MDP", en assurant la gestion de fonds mobilisés dans le cadre de cet instrument, suivant en cela l'exemple donné par la Banque Mondiale avec son *Carbon Investment Fund*. Cette implication du FEM aurait l'intérêt de mettre à profit les compétences acquises en matière de prévention du risque climat dans les pays en développement. Elle permettrait aussi de renforcer les liens entre le FEM et le secteur privé (l'un des points faibles du Fonds). Elle pourrait aussi apporter des éléments de réponse aux problèmes d'articulation des champs d'intervention du FEM et du MDP<sup>6</sup>. Resterait alors à garantir que cette implication opérationnelle du FEM n'entraînera pas un effet accru d'éviction financière<sup>7</sup> aux dépens des ressources et des activités du FEM au titre de l'article 4 § 3 de la Convention Climat...

**Il est possible que le FEM soit appelé à jouer un rôle dans le financement de projets MDP**

### MDP : le problème du *prompt start*

Les règles régissant le MDP doivent être adoptées par la COP agissant en tant que réunion des Parties au Protocole de Kyoto (COP/MOP) lors de sa première session (Art. 12, § 7). Celle-ci ne pourra avoir lieu qu'une fois le Protocole entré en vigueur, c'est-à-dire pas avant 2001 ou 2002 dans le meilleur des cas... Or le Protocole spécifie que la production de crédits d'émission dans le cadre du MDP devient possible dès l'an 2000 (Art. 12, § 10). La décision de COP3 adoptant le Protocole tient compte de ce problème et envisage un régime transitoire (*prompt start*) en appelant les Organes Subsidiaires de la Convention à entreprendre une "*analysis of the implications of the Article 12.10 of the Protocol*"<sup>[a]</sup>. On peut penser que cette période transitoire pourrait prendre la forme d'un prolongement de la phase-pilote de mise en oeuvre conjointe, les projets Nord-Sud initiés dans ce cadre pouvant ensuite être validés au titre du MDP s'ils remplissent les critères qui seront fixés ultérieurement par la COP/MOP<sup>[b]</sup>. Ceci étant, seule l'entrée en vigueur du Protocole et la définition d'un régime de sanctions en cas de non-respect des engagements viendront générer une réelle demande pour le MDP..

[a] Voir également FCCC/SB/1998/2.

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

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

### Notes :

- 1 Lire sur ce point la fiche n° 1 : "De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre".
- 2 Voir la fiche n° 19 : "Le Costa-Rica, laboratoire de la flexibilité Nord-Sud ?".
- 3 Voir la fiche n° 18 : "AC, MDP, le rôle moteur de la Banque Mondiale".
- 4 Problème résolu de façon expéditive par la proposition brésilienne d'un fonds alimenté par des pénalités financières...
- 5 Cf la fiche n° 15 : "MDP : un rôle actif pour les pays en développement".
- 6 Voir sur ce point la fiche n° 7 : "Mécanisme de développement propre et Fonds pour l'Environnement Mondial : des champs d'intervention complémentaires".
- 7 Lire sur ce point la fiche n° 12 : "Le financement du MDP : l'Aide Publique au Développement menacée ?".

