

## Fiche n° 11

# MDP : les PED ne risquent-ils pas d'hypothéquer leur avenir ?

Les pays en développement ont conscience que le MDP, dont la fonction première est d'intégrer dans un système d'échange de droits d'émission les pays qui n'ont pas encore d'engagements quantifiés<sup>1</sup>, précipitera en fait l'extension à ces pays d'un système de quotas contraignants. Par ailleurs, les PED, qui n'ignorent pas qu'ils seront tôt ou tard appelés à prendre à leur tour de tels engagements, craignent dans cette perspective que le MDP ne se retourne à terme contre eux, si les potentiels de réduction d'émissions à faible coût dont ils disposent sont exploités de façon précoce par les pays développés...

## Le MDP, cheval de Troie des engagements quantifiés ?

Pour la majorité des analystes, l'absence d'engagements contraignants de limitation des émissions pour les PED ne signifie pas pour autant que le MDP puisse se développer en dehors de toute référence de type macro-économique.

Les projets conjoints, en effet, s'inscrivent inévitablement dans un contexte propre à chaque pays d'accueil et susceptible d'influer directement sur les performances attendues en matière d'émissions. L'évolution des prix des différentes énergies, les politiques fiscales et énergétiques, la libéralisation possible de certains marchés, les éventuelles privatisations et dérèglementations comme les mesures susceptibles d'être prises en faveur de l'environnement sont autant d'éléments d'incertitude qui pèsent sur les projets en raison de leur incidence directe sur la situation de référence prise en compte.

Toutefois, le développement du MDP pourra s'appuyer de ce point de vue sur les communications nationales des PED, dont la rédaction est financée par le FEM au titre de l'article 4 de la Convention, et qui incluent des inventaires d'émissions et l'établissement et la mise en oeuvre de programmes d'action spécifiques. L'idéal serait que les opérations financées dans le cadre du MDP puissent s'insérer dans de véritables plans nationaux de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, établis par les pays accueillant ces actions<sup>2</sup>. La rédaction préalable de ces plans nationaux et des inventaires qui leur sont liés permettrait en effet d'établir un cadre de référence, appuyé sur un ensemble de données macro-économiques.

D'autre part, il peut s'avérer utile de disposer d'éléments de cadrage sur les prévisions d'évolution des émissions des pays d'accueil, afin d'être en mesure d'estimer, à l'échelle nationale, l'impact des programmes mis en oeuvre dans le cadre du MDP. Ces éléments de cadrage seront d'autant plus nécessaires que le MDP prendra place dans un contexte très évolutif : en effet, les émissions des PED, encore faibles, sont appelées à croître sensiblement du fait du développement socio-économique de ces pays. Sans être une solution miracle, l'existence de scénarios de référence permettra alors d'apprécier plus facilement les conséquences du MDP au niveau macro-économique.

**Le MDP, dont la fonction première est d'intégrer les PED dans un régime d'échange de droits d'émission, prépare aussi l'extension à ces pays du système des quotas d'émission contraignants**



Or l'expérience déjà acquise dans le cadre du Fonds pour l'Environnement Mondial a permis de mettre en évidence le risque de dérive normative inhérent à la notion même de référence<sup>3</sup>.

Il est clair en effet que la définition de cette référence, préalable indispensable à toute reconnaissance de crédit d'émissions dans le cadre d'un projet MDP, est en soi un enjeu de premier ordre pour les acteurs impliqués. Par exemple, en surestimant son niveau d'émissions de référence, un pays accroît son potentiel de réduction à faible coût et se crée ainsi une rente financière conséquente. Pour éviter ce type de manipulation, il faudra que les scénarios de référence définis pays par pays fassent l'objet d'une définition contradictoire. Le but est d'arriver à un accord sur un scénario "raisonnable", en s'appuyant sur l'expertise des organisations internationales de développement comme la Banque Mondiale. Ce scénario doit préciser ce qui relève de l'évolution "normale" des choses, c'est-à-dire, concrètement, ce que l'on est en droit d'attendre du pays d'accueil en matière de développement durable.

La volonté de déterminer une référence débouche donc en dernière analyse sur la définition d'un modèle de développement imposable aux PED. Dans l'optique du FEM et de la Banque Mondiale, la suppression des distorsions tarifaires existantes fait ainsi partie du scénario de base, de même qu'un niveau "raisonnable" de protection de l'environnement local. Comme on avait pu le constater dans le cadre du FEM, la notion d'application conjointe Nord-Sud débouche donc naturellement sur une forme d'ingérence économique déjà bien éprouvée. Et il en sera de même pour le MDP qui succède à cette notion controversée<sup>4</sup>.

Le MDP et le FEM pourraient ainsi aller de pair avec une stratégie diplomatique visant à imposer aux PED un "modèle" de développement durable qui, en intégrant d'emblée une certaine prise en compte de l'environnement global, limiterait d'autant les transferts financiers à la charge des pays les plus riches. Le MDP, dont la vocation naturelle est d'intégrer les PED dans un système d'échanges de droits d'émission avant que ces pays n'aient d'engagements quantifiés, n'en débouche donc pas moins sur une logique très normative.

L'importance de l'insertion des projets MDP dans des scénarios nationaux préalablement définis confirme en particulier que l'ultime élément de garantie, en matière d'additionalité écologique, est bien l'existence d'une référence nationale fiable<sup>5</sup>, et donc, en dernière analyse, d'un engagement quantifié liant le pays d'accueil. Aussi l'aboutissement logique du MDP est-il l'extension aux PED d'un système de quotas d'émissions contraignants.

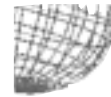
Ceci étant, cette extension est dans la logique même du processus de prévention du risque climat : si tous les pays ne sont pas pour l'instant assujettis aux mêmes engagements, l'extension à l'ensemble des Parties à la Convention d'un système reposant sur des engagements contraignants est tout à la fois prévisible et souhaitable. La situation actuelle, qui voit les pays les plus riches soutenir financièrement l'effort consenti par les PED, prépare de toute évidence un "passage de relais" qui verrait ces derniers assumer une responsabilité croissante au regard de la prévention des changements climatiques.

Cette évolution sera progressive, et il est vraisemblable que le mécanisme financier de la Convention continuera pendant un certain temps à prendre en charge les coûts additionnels supportés par les PED pour atteindre les objectifs qui auront été ainsi définis. Mais le MDP peut accélérer le mouvement. L'opposition de la plupart des PED à la notion d'application conjointe trouvait là une explication.

**La volonté de déterminer une référence débouche en dernière analyse sur la définition d'un modèle de développement imposable aux PED**

### Des responsabilités communes mais différenciées

Au nombre des grands principes établis par la Convention Climat figure la notion de "*responsabilité commune mais différenciée*". Ce principe est à la base du refus légitime des PED d'accepter des engagements contraignants de limitation tant que les pays plus riches n'auront pas apporté la preuve de leur volonté "*d'être à l'avant garde de la lutte contre les changements climatiques*". Le Mandat de Berlin comme le Protocole de Kyoto ont ainsi amorcé la mise en place d'un régime international quotas + trading pour les pays développés, en s'interdisant d'introduire "*any new commitments for Parties not included in Annex I*" (Article 10).



## Le MDP, une nouvelle forme d'exploitation des ressources naturelles du Sud ?

Par ailleurs, les PED craignent que leur participation au MDP ne se révèle à terme défavorable pour eux s'ils sont amenés un jour à prendre à leur tour des engagements quantifiés : pour avoir "vendu" imprudemment leurs potentiels de réduction les plus accessibles économiquement et réduit ainsi leurs marges de manoeuvre, ils pourraient *in fine* avoir à supporter un coût financier élevé pour respecter leurs engagements.

Ce risque d'ordre stratégique est désigné par le terme *cream-skimming* dans la littérature anglo-saxonne. Il renvoie en termes d'image au problème de l'exploitation des ressources naturelles des PED par les pays du Nord, avant, pendant et après la colonisation : le financement de projets MDP pourrait être analysé comme le synonyme d'une "exploitation" précoce par l'Annexe I des "gisements" de réduction d'émissions à faible coût unitaire situés sur le territoire de PED volontaires. Certains dénonçaient ainsi derrière la notion d'application conjointe Nord-Sud une tentative néo-colonialiste des pays les plus riches, qui chercheraient à assurer la pérennité de leurs modes de vie non durable en exploitant une nouvelle fois les richesses naturelles du Sud.

Mais il convient de relativiser cette crainte stratégique d'une exploitation précoce des "gisements" de réductions à faible coût des PED. En effet, contrairement à une ressource naturelle tangible telle qu'un minerai, les réductions d'émissions de gaz à effet de serre ne constituent pas pour chaque pays un stock dont on pourrait craindre l'épuisement concret et palpable. Le risque stratégique, si risque il y a, n'est donc pas aussi tangible que pour une matière première dont les réserves existantes peuvent être épuisées par une exploitation "coloniale". La question est donc plutôt de déterminer si les PED volontaires risquent effectivement de voir leurs marges de manoeuvre réduites à terme.

Un premier élément de réponse a trait aux ordres de grandeur en jeu : s'il n'est pas évident d'évaluer par avance les volumes d'émissions réduits au titre du MDP<sup>6</sup>, on peut faire l'hypothèse qu'ils resteront longtemps marginaux par rapport à l'augmentation nette des émissions des PED. On peut alors penser que le développement de projets MDP, loin de réduire les marges de manoeuvre des pays d'accueil, permettra à ces derniers d'acquérir une expérience et de bénéficier de transferts de technologies et de savoir-faire<sup>7</sup>, autant d'acquis qui viendront le jour venu élargir sensiblement le champ des options disponibles.

C'est là un élément à prendre en compte : par le biais du MDP, les PED pourront vraisemblablement améliorer leur capacité de maîtriser le jour venu leurs propres émissions. Le MDP, loin de réduire leurs marges de manoeuvre, permettrait aux pays volontaires d'être mieux placés à terme pour faire face à d'éventuels engagements. Mais cela dépend une nouvelle fois de la nature des projets mis en oeuvre et de leur "appropriation" par les pays d'accueil<sup>8</sup>. Et les experts les plus critiques ne manquent pas de rappeler que l'existence de mécanismes financiers tels que le FEM<sup>9</sup> offre aux PED un canal plus sûr pour bénéficier des mêmes transferts financiers et technologiques...

**Il faut relativiser la crainte stratégique d'une exploitation précoce par le Nord des "gisements" de réductions à faible coût des PED**

### La notion de "budget d'émission", une solution de transition ?

Consultant auprès du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, Cédric Philibert a formulé une proposition originale d'insertion des PED dans un système international d'échange de PEN, basée sur la notion de budget non contraignant<sup>[a]</sup>.

Engagement et *trading* vont a priori de pair (on parle de "*cap-and-trade*"). Les PED semblent dès lors exclus du *trading* : "*dans tous les schémas existants de permis négociables, tous les participants ont un engagement*". De fait, comme le souligne Cédric Philibert, "*une entité ne pourrait pas entrer dans un système de permis d'émissions en mettant sur le marché un montant illimité de permis sans détruire le système lui-même*". Mais on peut envisager une formule dans le cadre de laquelle certains acteurs se verraient "*donner un nombre fini de permis afin de pouvoir entrer dans l'échange, sans se voir soumis à une vraie limite sur les émissions*". Philibert établit ici une différence entre la notion d'engagement contraignant (Article 3 du Protocole) et celle de "budget" non contraignant : les PED ayant négocié de tels budgets pourraient ensuite "*vendre des permis si leurs émissions réelles ... se trouvent finalement inférieures à leur budget*" sans pour autant avoir à "*faire face à des procédures de non-respect ni même à subir un blâme si leurs émissions réelles se trouvent plus importantes que leur budget*". On peut ainsi envisager un régime de *trading* dans lequel certains pays ont un engagement juridiquement contraignant tandis que d'autres ont reçu au terme d'une négociation multilatérale un "budget d'émission" non contraignant.

La proposition formulée par Philibert est originale et incontestablement intéressante, dans la mesure où elle permettrait d'inclure les PED dans un système de permis négociables sans pour autant introduire de nouveaux engagements de leur part. Sur le plan technique, elle renvoie à la question fondamentale de la définition des "*allocations*", et donc au risque du *hot air*. Sur le plan politique, elle constituerait une étape intermédiaire entre la situation actuelle des PED et leur entrée dans le groupe de l'Annexe B : cette contribution à une transition délicate à négocier n'est pas son moindre intérêt.

[a] Cédric Philibert, "Comment les échanges de permis d'émissions peuvent bénéficier aux pays en développement", PNUE, draft, 12 mars 1999, 19p.



## Un risque lié à la nature des futurs engagements des pays en développement

En fait, il faut avoir conscience que l'évaluation du risque de *cream-skimming* dépend surtout de la formulation des engagements que pourraient accepter les PED et de la nature des instruments de coopération internationale qui pourraient être mis en place parallèlement.

En effet, si un PED accepte de mettre en oeuvre des projets MDP, cela contribuera à infléchir à la baisse la courbe d'évolution de ses émissions (la même chose vaut pour les interventions du FEM). Cette inflexion passera probablement par la mise en oeuvre précoce des mesures les moins coûteuses économiquement et politiquement. Lors d'une future négociation, les pays volontaires pourraient donc se trouver dans une situation proche de celle de la France en 1992 : un niveau d'émissions relativement bas du fait d'actions antérieures mais des coûts marginaux de réduction plus élevés. La vraie question est donc : comment seront prises en compte, lors de la définition d'un éventuel engagement, les actions déjà mises en oeuvre par les pays en développement, soit au titre du MDP, soit avec le soutien du FEM ou de son équivalent français, le FFEM ?

Le recours éventuel à des méthodes de différenciation inspirées du principe d'équité prend ici toute son importance. L'universalisation d'un système de quotas d'émissions suppose en effet de définir des clefs de répartition qui prendront en compte les situations différentes des pays concernés. Par exemple, les PED pourraient n'accepter un tel système qu'à la condition de voir retenu comme critère de répartition le niveau d'émissions par habitant. Pour diverses raisons, il est probable que ce critère ne sera pas unique ni dominant : un autre paramètre souvent mis en avant est par exemple l'intensité-carbone de l'économie. Mais la progression de l'action internationale de prévention du risque climat, en tout état de cause, s'accompagnera d'avancées continues vers une différenciation multi-critères, approche largement plus équitable que l'approche par taux de réduction uniformes. A plus ou moins brève échéance, il est ainsi probable et souhaitable qu'une logique de convergence finira par s'imposer : dans ce cas de figure, les PED qui auront pris les devants (en accueillant des projets MDP ou subventionnés par le FEM) ne seraient pas pénalisés à terme, au contraire.

**A plus ou moins brève échéance, une logique de convergence finira par s'imposer : les PED qui auront pris les devants ne seront pas pénalisés à terme, au contraire**

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 Cf fiche n° 6 : "Mécanisme de développement propre, application conjointe et permis d'émission négociables : vers un marché global du carbone ?".

2 Cette attente est partagée par les futurs investisseurs "MDP", pour lesquels une trop grande incertitude serait un facteur de risque très dissuasif. De surcroît, la définition de plans nationaux est pour les PED le meilleur moyen de s'approprier et d'orienter le MDP - cf fiche n° 15 : "MDP : un rôle actif pour les pays en développement".

3 Lire sur ce point Pierre Cornut, "Le Fonds pour l'Environnement Mondial et la prévention du réchauffement climatique - Examen du cadre analytique et des principaux concepts développés au cours de la phase-pilote du Fonds", ENSPM, mémoire de DEA, 1994, 146p. - et en particulier les pages 125-135, "Du projet au plan d'ajustement ?".

4 Sur cette "succession", lire la fiche n° 1 : "De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre".

5 Voir sur ce point l'encadré : "La notion de "budget d'émission", une solution de transition ?"

6 Lire sur ce point la fiche n° 9 : "Quel potentiel pour le mécanisme de développement propre ?".

7 Voir la fiche n° 14 : "Mécanisme de développement propre et transferts de technologies".

8 Sur ce point, voir la fiche n° 15 : "MDP : un rôle actif pour les pays en développement".

9 Cf fiche n° 7 : "Mécanisme de développement propre et Fonds pour l'Environnement Mondial : des champs d'intervention complémentaires".



**ATLAS CONSEIL**  
atlas.conseil@wanadoo.fr