

Fiche n° 12

Le financement du MDP : l'aide publique au développement menacée ?

Des ressources "nouvelles et additionnelles" : l'article 4 § 3 de la Convention

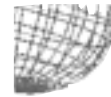
Le principe d'un financement par les pays les plus riches du surcoût des mesures mises en oeuvre par les pays en développement a été entériné par la Convention Climat. Dans son article 4 § 3 relatif aux engagements des pays développés les plus riches, celle-ci spécifie que ces derniers fourniront aux PED les "*ressources financières nouvelles et additionnelles*" nécessaires pour "*couvrir la totalité des coûts supplémentaires convenus*" liés à la mise en oeuvre de la Convention Climat¹. Celle-ci reconnaît ainsi que l'adoption par les PED de mesures pour la prévention du risque climatique, dès lors qu'elle comporte un surcoût financier, est subordonnée à la mise à leur disposition de ressources financières correspondantes, en plus de l'Aide Publique au Développement traditionnelle (APD). Cette garantie² constitue l'un des facteurs fondamentaux du ralliement des PED au processus de prévention du risque climatique.

Elle trouve sa traduction dans l'existence du FEM, mécanisme financier de la Convention. Le FEM a en effet pour mission de financer les coûts additionnels liés à la prise en compte de l'environnement global par les PED, en particulier dans le domaine de la prévention du réchauffement climatique. Les contributions des pays de l'Annexe II au FEM sont - en théorie - des ressources "*nouvelles et additionnelles*" et ne sont donc pas incluses dans leur APD.

Additionalité financière et application conjointe Nord-Sud : la décision 5 de COP1

La notion d'application conjointe Nord-Sud a soulevé des inquiétudes similaires parmi les PED. Alors que les promoteurs de l'application conjointe voyaient dans cet instrument un moyen d'engendrer de nouveaux flux d'investissement au profit des PED, ceux-ci ont exprimé leur crainte de voir le financement de cet instrument se faire aux dépens de l'APD. Ce "détournement" peut prendre la

La Convention Climat reconnaît que l'adoption par les PED de mesures de prévention du risque climatique est subordonnée à l'obtention de ressources "nouvelles et additionnelles"



forme d'une nouvelle diminution de l'APD (les ressources dégagées étant ensuite affectées au financement de projets conjoints) ou d'une réorientation de l'aide en direction de projets "climat" jugés non prioritaires par les PED.

Le problème s'est également posé vis-à-vis des contributions des pays les plus riches au FEM : on peut craindre en effet que le financement de l'application conjointe ne capte une partie des fonds qui auraient été affectés au FEM. De fait, si les pays de l'annexe II se sont comme on l'a vu engagés à dégager des ressources "*nouvelles et additionnelles*" pour aider, par le biais du FEM, les PED à remplir leurs obligations dans le cadre de la Convention, les contributions financières au FEM ne leur permettent pas d'obtenir en retour des crédits d'émission. Les pays de l'annexe II peuvent donc être tentés de limiter leur contribution au mécanisme financier de la Convention au profit d'investissements réalisés au titre de l'application conjointe.

L'application conjointe Nord-Sud était donc susceptible d'exercer un double effet d'éviction : vis-à-vis de l'APD d'une part, et vis-à-vis des contributions des pays les plus riches au FEM d'autre part. Les PED ont donc exigé que ces différents flux de financement soient clairement dissociés. Des garanties formelles leur ont été apportées sur ce point par la première Conférence des Parties, réunie à Berlin en 1995, dont la décision relative aux "*Activités exécutées conjointement dans le cadre de la phase pilote*" stipule explicitement que "*le financement des activités exécutées conjointement viendra en sus des obligations financières incombant aux Parties visées à l'annexe II de la Convention dans le cadre du mécanisme financier, ainsi que des flux actuels d'aide publique au développement*" (Décision 5, § 1.e).

Cette décision de COP1 met donc en place une double additionalité financière, en distinguant trois flux de financement : l'APD, les ressources "*nouvelles et additionnelles*" visées à l'article 4 § 3 de la Convention et le financement de l'application conjointe qui doit s'ajouter aux deux premiers. On cumule ainsi les "additionalités" financières : le financement de l'application conjointe doit être "*additionnel*"³ par rapport à l'aide financière promise aux pays en développement au titre de l'article 4 § 3, laquelle doit à son tour être additionnelle à l'APD. La logique implicite de cette approche est la suivante : pour les PED, la prévention du risque climat constitue un objectif distinct du développement et doit à ce titre être financée par les pays les plus riches, d'abord à travers le FEM, et ensuite seulement dans le cadre de l'application conjointe.

Un principe qui reste valide dans le cadre du MDP

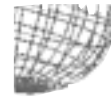
Le principe d'additionalité financière développé pour le FEM et pour l'application conjointe Nord-Sud découle d'un postulat de dissociation entre le développement et l'environnement global. Il signifie dans une certaine mesure que les opérations de prévention du risque climat financées sur le territoire de PED (que ce soit dans le cadre du FEM ou de l'application conjointe) ne pourraient être considérées comme des opérations de développement. On peut contester cette vision, mais il est vrai que l'objectif premier des opérations financées au titre de la prévention du risque climatique est de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il est donc logique que les surcoûts correspondants soient pris en charge par les pays riches. Cette exigence des PED vaut tout particulièrement pour l'application conjointe Nord-Sud, perçue comme un instrument au service des pays industrialisés et non comme un véritable outil de développement.

L'établissement à Kyoto d'un mécanisme de développement propre est-il susceptible de changer cette donne ? Par rapport à la notion d'application conjointe Nord-Sud à laquelle il se sub-

Les PED craignaient que le développement de l'AC ne se fasse aux dépens de l'APD ou du FEM et ont exigé que ces trois flux de financement soient clairement dissociés

La décision 5 de COP1 précise que le financement de l'AC doit être "additionnel" aux ressources affectées au FEM, qui doivent à leur tour s'ajouter à l'APD...

Ce principe d'additionalité financière devra également s'appliquer au financement du MDP



stitue⁴, ce nouveau mécanisme semble avoir vocation à mieux intégrer l'objectif de développement, comme le souligne son nom. Selon les termes du Protocole de Kyoto, une opération mise en oeuvre dans ce cadre doit en effet *"aider les (pays en développement) à parvenir à un développement durable"* tout en permettant aux pays industrialisés d'utiliser les *"réductions d'émissions certifiées obtenues ... pour remplir une partie de leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction"* (Article 12). Dès lors, la justification de l'additionalité financière exigée dans le cadre de l'application conjointe peut sembler moins évidente : le MDP, contrairement à l'application conjointe, ne considérerait plus le développement économique et social comme secondaire par rapport à l'objectif de production de crédits d'émission. De fait, l'article 12 du Protocole, s'il intègre une partie des critères définis par COP1 pour la phase pilote d'activités exécutées conjointement, ne reprend pas le principe d'additionalité financière.

L'application de ce principe au MDP pourrait donc bien être âprement débattue. L'issue du débat dépendra tout autant de la justesse des arguments défendus que du rapport de force mis en place. Le caractère liminaire de l'article 12 ne permet pas en tout cas de trancher dans un sens ou dans l'autre : le MDP n'y est qu'esquissé, et c'est à la COP agissant en tant que réunion des Parties au Protocole qu'il appartiendra d'en fixer les règles. Il semble en tout état de cause qu'un simple changement de terminologie ne suffit pas à garantir que le nouveau mécanisme intègre plus l'objectif de développement que l'application conjointe Nord-Sud à laquelle il succède. En obtenant le retrait du terme "application conjointe" au profit d'un nom plus acceptable par eux, les pays en développement ont surtout remporté une victoire politique⁵. Mais le MDP, tout comme l'application conjointe, reste avant tout pour les pays de l'Annexe I un moyen de produire des crédits d'émission à faible coût. La mention de l'objectif de développement n'est donc pas une garantie, surtout si l'on se réfère à la décision 5 de COP1, qui stipulait déjà *"que les activités exécutées conjointement devraient être compatibles avec les priorités et statégies nationales en matière d'environnement et de développement et leur être complémentaires"* (Article 1, § b). Les PED devraient donc exiger - et obtenir - que le principe de l'additionalité des ressources soit retenu pour le MDP comme il l'a été pour l'application conjointe.

Les ressources privées sont-elles hors de cause ?

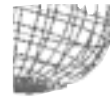
Le problème de l'additionalité financière est généralement considéré comme spécifique au financement public. Dans le cas de projets financés sur fonds privés, la question se poserait différemment, dans la mesure où l'investissement privé n'est pas une obligation morale. Ceci étant, les différents instruments de flexibilité mis en place dans le cadre de la Convention Climat restent pour le moment confinés dans une logique inter-étatique, et il est possible que le financement du MDP reste pendant un certain temps d'origine publique. De plus, certains analystes considèrent que même l'origine privée des ressources affectées au MDP ne garantit pas que le financement de cet instrument laisse inchangés les flux actuels d'aide publique au développement ou les contributions des pays de l'Annexe II au FEM. En effet, même produits sur financement privé, les crédits d'émissions ne seront officiellement pris en compte qu'au niveau des Etats. Si un groupe industriel français décide par exemple d'investir dans un projet de réduction sur le territoire d'un pays non-Annexe I, c'est l'Etat français qui se verra attribuer dans le cadre de la Convention les crédits obtenus. Il lui appartiendra ensuite de relayer sur le plan interne cette attribution, pour que l'investisseur réel bénéficie des crédits d'émission qu'il a financés. Il est dès lors possible de contourner l'obligation d'additionalité financière. Un système d'incitation reposant sur le principe de l'avoie fiscale peut par exemple être mis en place pour inciter des investisseurs privés à financer à l'étranger des réductions d'émissions d'une ampleur sans rapport avec leur responsabilité nationale spécifique : l'investisseur agit non plus pour son compte mais pour l'Etat qui "rémunère" le service rendu de façon détournée tout en affichant un budget public "MDP" conforme aux engagements pris. La distinction fonds publics / fonds privés n'est donc pas un critère absolu.

Des "garanties" purement formelles

Les garanties apportées dans le cadre des négociations climat (promesse de *"ressources nouvelles et additionnelles"* pour le FEM, principe d'additionalité financière défini par COP1) restent largement formelles. En effet, l'APD connaît depuis plusieurs années une diminution constante, et le volume de l'engagement financier des pays de l'annexe II au titre de l'article 4 § 3 de la Convention Climat n'est pas précisé. Il est dès lors difficile de vérifier le respect par ces pays de leurs engagements financiers. Le risque d'éviction financière est donc réel.

Il peut être exercé par le FEM au détriment de l'APD : si les contributions des pays de l'annexe II au mécanisme financier de la Convention ne sont pas incluses dans leur APD, les arbitrages

Les garanties apportées aux PED dans le cadre des négociations restent surtout formelles



budgétaires nationaux restent souverains et permettent dans la pratique aux pays de l'Annexe II de réduire le volume de l'aide pour alimenter leur contribution au FEM. Mais le principal effet d'éviction pourrait bien être celui exercé par le MDP tant vis-à-vis du FEM que de l'APD. Le risque est évident pour le FEM⁶ : des deux dispositifs visant à financer des opérations de réductions d'émissions sur le territoire des PED, seul le MDP permettra aux pays développés d'obtenir des crédits d'émission en contrepartie de leur apport financier... Le risque d'éviction est tout aussi réel en ce qui concerne l'APD. En effet, le MDP, s'il s'inscrit en droit dans le cadre de l'exécution par les pays industrialisés de leurs engagements quantifiés, s'apparente à l'APD dans la mesure où il repose sur le financement de projets mis en oeuvre dans les PED. Les passerelles seront nombreuses : les opérations "MDP" s'intégreront généralement dans des projets de développement plus larges, les structures de l'APD seront retenues pour gérer les lignes budgétaires "MDP"... et l'expérience montre que la distinction entre ces sources de financement ne va pas de soi pour de nombreux responsables peu sensibles aux gymnastiques intellectuelles développées dans le cadre des négociations climat. La tentation sera donc grande pour certains pays de valoriser leur APD par le biais du MDP... au prix de quelque tour de passe-passe budgétaire.

Définir des garanties crédibles

Le principe d'additionnalité financière formulée par COP1 doit être maintenu dans le cadre du MDP et assorti d'engagements chiffrés relatifs à l'Aide Publique au Développement et à l'aide financière promise aux PED par les pays de l'Annexe II dans le cadre de l'article 4 § 3 de la Convention Climat. Ces engagements constitueraient une référence relativement fiable pour juger du respect du principe d'additionnalité financière par les pays industrialisés impliqués dans le développement du MDP. Pour offrir une garantie forte, ils devraient être exprimés en pourcentage du PIB des pays concernés (lire sur ce point la proposition formulée dans l'encadré ci-contre).

Des crédits MDP proportionnels au niveau de l'APD ?

Comme les pays riches se sont déjà engagés dans le cadre des Nations-Unies à porter leur APD à 0,7% de leur PIB, une option pourrait être d'exclure du bénéfice du MDP tous les pays qui ne remplissent pas cette obligation morale. Mais si tel devait être le cas, les pays autorisés se compteraient sur les doigts de la main. En 1996 par exemple, seuls quatre pays atteignaient l'objectif de 0,7% : la Norvège, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas. Il n'est donc pas réaliste de faire du respect de cet objectif une condition sine qua non pour participer au MDP. On peut par contre conserver la notion d'objectif en liant la quantité de crédits alloués au niveau de l'aide publique accordée par chaque pays : par exemple, un pays dont l'APD s'élèverait à 0,35% du PIB ne recevrait que la moitié des réductions d'émissions certifiées, l'autre moitié étant attribuée d'office au pays accueillant le projet ou au FEM. Ce mécanisme peut être renforcé par une exclusion des pays de l'Annexe I dont l'APD, chiffrée en pourcentage du PIB, passerait en dessous d'un niveau de référence historique. Une telle mesure d'exclusion serait tout à fait conforme à la décision 5 de la Conférence des Parties, qui stipulait en 1995 que le financement des activités conjointes devait venir en sus "*des flux actuels d'aide publique au développement*"^[a]...

[a] Souligné par l'auteur

Notes :

1 La Convention fait aussi l'obligation aux pays les plus riches de "*faciliter et de financer, selon les besoins, le transfert de technologies et de savoir-faire écologiquement rationnels*" au bénéfice des pays en développement (Art. 4 § 5). Voir sur ce point la fiche n° 14 : "Mécanisme de développement propre et transferts de technologies".

2 Dont on peut considérer qu'elle exprime d'une certaine manière un "consentement à payer" des pays les plus riches face au risque de changement climatique.

3 La traduction française de la décision 5 recourt à l'expression "*venir en sus*" ; mais le texte d'origine mentionne bien l'adjectif "*additional*" : "*The financing of activities implemented jointly shall be additional to the financial obligations of Parties included in Annex II to the Convention within the framework of the financial mechanism as well as as to current Official Development Assistance (ODA) flows*" (FCCC/CP/1995/7/Add.1, § 1.e).

4 Voir sur ce point la fiche n° 1 : "De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre".

5 Cf fiche n° 1 : "De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre".

6 Sur l'articulation FEM/MDP, lire la fiche n° 7 : "Mécanisme de développement propre et Fonds pour l'Environnement Mondial : des champs d'intervention complémentaires".

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