

Fiche n° 15

MDP : un rôle actif pour les pays en développement

Le MDP, au service du développement durable ?

Par rapport à l'application conjointe Nord-Sud à laquelle il succède, le MDP intègre un certain nombre d'éléments nouveaux. Au nombre de ces éléments, le changement de dénomination et la mention expresse de l'objectif de développement, désormais placé sur le même plan que l'objectif initial de réduction des émissions (cf encadré ci-contre).

Il s'agit là de deux évolutions hautement symboliques aux yeux des pays en développement (PED). Dans le cadre de l'application conjointe, en effet, 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 l'une des causes du manque d'adhésion des PED au principe de l'application conjointe Nord-Sud.

Un premier élément de réponse avait été apporté par la première Conférence des Parties (COP1), dont la décision 5¹ instituant une "phase-pilote pour les activités mises en oeuvre conjointement"² stipule "que les activités exécutées conjointement devraient être compatibles avec les priorités et stratégies nationales en matière d'environnement et de développement et leur être complémentaires" (Art. 1 § b). L'article 12 du Protocole de Kyoto, en plaçant sur le même plan l'objectif de développement durable et celui de réduction des émissions, 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 substitue³...

De fait, si l'objectif de réduction des émissions est appréciable sur la base d'une estimation quantifiée, il est beaucoup moins évident de donner un contenu simple et quantifiable à l'objectif de développement. Pour apporter aux PED un certain nombre de garanties sur ce point, certains experts ont donc proposé d'établir une liste de critères déclinant et précisant la notion de contribution au développement durable. La validation des opérations financées dans le cadre du MDP ne serait alors acquise qu'à la condition de respecter ces critères. Reste qu'il apparaît très difficile de définir concrètement ces critères, ce qui suppose de s'entendre au préalable sur une définition de le concept de développement durable.

Pour de nombreux experts, cette piste est donc une impasse. Selon eux, la référence au développement durable ne concerne que la définition des objectifs généraux du MDP (Art. 12 § 2) mais n'apparaît pas parmi les critères d'éligibilité applicables au niveau des projets (Art. 12 § 5). Il n'y aurait donc pas lieu de subordonner la validation de ceux-ci au respect d'une liste explicite de critères relatifs à leur contribution au développement durable des pays d'accueil. Les mêmes experts considèrent généralement que l'appréciation de cette contribution relève de la seule souveraineté du pays d'accueil, qui est libre d'accepter ou de rejeter les projets en fonction de sa conception du développement durable et de ses priorités nationales. De fait, toute activité mise en oeuvre dans le cadre du MDP devra recevoir l'appro-

"L'objet du mécanisme pour un développement "propre" est d'aider les Parties ne figurant pas à l'annexe I à parvenir à un développement durable ainsi qu'à contribuer à l'objectif ultime de la Convention, et d'aider les Parties visées à l'annexe I à remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction de leurs émissions prévus à l'article 3".

Protocole de Kyoto, Art. 12, § 2

Certains experts ont proposé d'établir une liste de critères déclinant et précisant l'objectif assigné au MDP de contribuer au développement durable



bation expresse et volontaire de "chaque Partie concernée" (Art. 12, § 5). Définir sur le plan multilatéral une série de critères relatifs à la contribution au développement durable pourrait donc être ressenti par certains PED comme une interférence non justifiée.

Ceci étant, il est clair que l'existence de rapports de force souvent défavorables ne permettra pas à tous les PED de négocier sur un pied d'égalité la contribution des projets à leur développement. De surcroît, il n'est pas évident que tous les PED puissent accorder une réelle importance à la soutenabilité à long terme des investissements qui leurs seront proposés. Il paraît donc souhaitable que la validation par les autorités de régulation⁴ des activités mises en oeuvre dans le cadre du MDP porte non seulement sur la réalité de leur impact en termes d'émissions, mais également sur celle de leur contribution au développement durable des pays d'accueil. Cela permettrait de renforcer la position de ces derniers lors des négociations avec les investisseurs potentiels, tout en oeuvrant dans le sens d'une réelle intégration par les PED des impératifs du développement durable.

Faute de critères quantifiables, on pourrait envisager de demander aux investisseurs de montrer dans quelle mesure les projets envisagés s'inscrivent dans les priorités nationales du pays d'accueil et contribuent à promouvoir le développement durable. Cet élément ferait alors l'objet d'une appréciation de la part du régulateur, au même titre que la référence proposée pour évaluer l'impact additionnel du projet. Par contre, l'avis exprimé par le régulateur sur la question de la contribution au développement pourrait n'être que consultatif, le dernier mot sur ce point restant au pays accueillant le projet.

En définitive, s'il serait souhaitable que le régulateur vérifie la contribution des projets au développement durable des pays d'accueil, on constate que cette tâche sera difficile politiquement et techniquement : sur le plan politique, parce que l'appréciation de cette dimension relève *in fine* de la souveraineté de ces pays ; sur le plan technique, parce qu'il est difficile de traduire l'objectif de développement durable sous la forme de critères objectifs et vérifiables. D'autres pistes doivent donc être explorées pour permettre aux PED de s'appropriier pleinement le MDP.

Deux impératifs pour les PED : jouer un rôle actif dans la mise en oeuvre du MDP...

En réalité, pour s'appropriier pleinement le MDP, les PED ne doivent pas se reposer uniquement sur les instances de régulation de ce nouvel instrument : il leur faut aussi envisager de jouer un rôle actif dans sa définition et dans sa mise en oeuvre.

Les PED doivent évidemment prendre part de façon active aux négociations visant à traduire dans les faits le MDP esquissé par le Protocole de Kyoto. Ces négociations se déroulent dans le cadre des organes de la Convention (COP puis COP/MOP lorsque le Protocole de Kyoto sera entré en vigueur). Mais la déclinaison concrète des orientations générales ainsi définies sera l'oeuvre du "conseil exécutif" du MDP et des organes subsidiaires qui seront éventuellement chargés de la mise en place de cet instrument. C'est donc aussi à ce niveau qu'une présence active des PED sera un élément décisif pour orienter le MDP dans le sens de leurs priorités et de leurs intérêts⁵.

Au-delà de ces enjeux institutionnels, le principal objectif des PED doit être de se donner les moyens de s'appropriier réellement le MDP en jouant en rôle actif dans sa mise en oeuvre concrète. Le meilleur moyen de ce point de vue est de définir des programmes nationaux hiérarchisant leurs priorités et orientant les investisseurs potentiels sur tel ou tel secteur, tel ou tel type de projet, etc. Les PED pourraient par exemple réclamer et obtenir une aide financière et technique du FEM pour définir ces programmes, en s'appuyant sur les dispositifs financés et mis en place pour satisfaire aux obligations énumérées par l'article 12 de la Convention Climat : inventaire des sources et puits, recensement des mesures de réduction envisageables, évaluation de leurs coûts et potentiels⁶, etc. L'aide du FEM pour-

Les fonctions multiples des autorités de régulation.

Les autorités investies de la régulation du MDP devront être capable d'évaluer les projets au regard de critères multiples : calcul des réductions d'émissions obtenues^[a], mais aussi validité du transfert technologique^[b], adéquation avec les priorités de développement locales, examen de l'additionnalité des fonds affectés par rapport à l'APD^[c], insertion des projets dans une politique nationale de maîtrise des émissions de GES^[d], etc. Pour remplir leur rôle, elles devront avoir une pérennité et des moyens suffisants pour assurer un suivi effectif des activités mises en oeuvre dans le cadre du MDP : expertise technique et économique, validation des références, contrôles *in situ*, certification des crédits d'émissions obtenus...

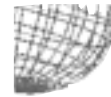
[a] Voir sur ce point les fiches n° 3 - "Le problème de l'additionnalité environnementale : l'approche financière" - et 4 - "Traduire opérationnellement l'exigence d'additionnalité : l'approche par les benchmarks".

[b] Lire sur ce point la fiche n° 14, "Mécanisme de développement propre et transferts de technologies".

[c] Cf la fiche n° 12, "Le financement du mécanisme de développement propre : l'Aide Publique au Développement menacée ?".

[d] Cf la fiche n° 11, "MDP : les pays en développement ne risquent-ils pas d'hypothéquer leur avenir ?"

Pour s'appropriier pleinement le MDP, les PED ne doivent pas se reposer sur les instances de régulation de cet instrument : il leur faut envisager de jouer un rôle actif dans sa définition et dans sa mise en oeuvre



rait également être utilisée pour développer les compétences humaines indispensables pour assurer une bonne appropriation locale du MDP.

En s'octroyant un rôle actif dans la mise en oeuvre du MDP, les PED, à l'image du Costa-Rica⁷ dans le cadre de la phase-pilote de mise en oeuvre conjointe, pourront orienter les projets mis en oeuvre dans le sens de leurs priorités nationales de développement. Favorable à une intégration croissante des objectifs liés au développement et de ceux liés à la protection de l'environnement global, une telle approche contribuera à la promotion d'un développement réellement durable, tout en permettant aux PED d'acquérir une expérience et de bénéficier de transferts de technologies et de savoir-faire, autant d'acquis qui viendront le jour venu améliorer sensiblement leur capacité de faire face à d'éventuels engagements.

Le MDP peut donc être pour les PED une opportunité réelle, pour peu qu'ils parviennent à en maîtriser les implications techniques et économiques. Les bénéfices potentiels du MDP pour ces pays sont nombreux. La mise en oeuvre du MDP devrait engendrer de nouveaux flux d'investissements au profit des PED⁸, tout en favorisant une accélération des transferts de technologies efficaces et de savoir-faire⁹. Les activités initiées dans le cadre du MDP viendront financer l'activité économique des pays d'accueil¹⁰. D'autres gains peuvent être recensés : réduction de la dépendance énergétique et donc du déficit extérieur, essor de nouvelles activités locales, amélioration de l'environnement local, etc... Ces "bénéfices" divers présentent un intérêt incontestable pour le pays d'accueil, en raison de leur contribution évidente à la promotion de son développement durable¹¹. Enfin, certains analystes mettent aussi en avant la perspective de gains financiers conséquents... si les PED parviennent à obtenir un partage équitable de la "rente carbone" :

... et obtenir un partage équitable de la "rente carbone"

Si le financement additionnel apporté par les bailleurs de fonds couvre uniquement le surcoût des opérations MDP, alors l'opérateur local, tout en dégageant *a priori* une marge bénéficiaire sur son intervention, ne profite pas réellement sur le plan financier de l'écart entre les coûts marginaux des deux pays concernés. Par contre, si le développement des *flexmex* entraîne l'émergence d'un "marché carbone"¹² suffisamment transparent et fluide pour révéler un prix moyen de la tonne de carbone, alors le "vendeur" de réductions d'émissions (qu'il s'agisse du pays d'accueil, du partenaire local ou même du bailleur de fonds si celui-ci joue un rôle d'intermédiaire) peut réaliser un gain financier correspondant à la différence entre le coût effectif de la réduction et le prix d'achat révélé sur le plan international¹³. Comme dans n'importe quel marché, il y a donc place pour un partage du gain lié à l'échange¹⁴, si les PED savent négocier un juste partage de la "rente carbone" liée à l'exploitation de leurs potentiels de réduction à faible coût...

Pour les PED, l'obtention de ce juste partage de la rente pourrait être facilité par la revendication d'un rôle actif dans le cadre de la mise en oeuvre du MDP. Il s'agit en particulier pour les PED d'obtenir le droit d'être producteur à part entière de crédits d'émission sur leur territoire, c'est-à-dire de pouvoir exploiter eux-mêmes les gisements de réduction dont ils disposent. Les PED pourront ainsi non seulement mieux connaître leurs coûts de revient, mais aussi mettre réellement en concurrence les acheteurs de crédits sur un marché global fluide et transparent. A l'image des pays producteurs de pétrole au cours des années 60, l'objectif est également de pouvoir maîtriser dans une certaine mesure la mise sur le marché d'un facteur de production désormais indispensable¹⁵ : les droits d'émission.

Les PED doivent donc avoir la possibilité de financer eux-mêmes des opérations de réduction d'émissions dans le but de vendre ensuite les crédits d'émissions ainsi obtenus. La rédaction de l'article 12 du Protocole de Kyoto ne s'oppose en rien à une telle revendication. Son troisième paragraphe stipule que "les Parties ne figurant pas à l'Annexe I bénéficient d'activités exécutées dans le cadre de projets, qui se traduisent par des réductions d'émissions certifiées" et que "les Parties visées à l'Annexe I peuvent utiliser les réductions d'émissions certifiées obtenues grâce à ces activités pour remplir une partie de leurs engagements" : il n'est pas précisé que le bailleur de fonds initial doit être un pays de l'Annexe I. Et le paragraphe 8 précise que la "participation" est ouverte à des "entités aussi bien publiques que privées", dans le cadre des "directives qui peuvent être données par le conseil exécutif du mécanisme".

Le MDP peut être pour les PED une opportunité réelle, pour peu qu'ils en maîtrisent les implications techniques et économiques

Les PED doivent obtenir un partage équitable de la "rente carbone" liée à l'exploitation de leurs potentiels de réduction à faible coût

Les PED doivent avoir la possibilité de produire eux-mêmes des crédits d'émission vendus ensuite sur le marché global du carbone



Les PED pourraient donc mettre en place des instruments innovateurs, à l'image du Costa-Rica¹⁶ : en 1996, ce pays crée dans le cadre de la phase-pilote de mise en oeuvre conjointe¹⁷ le *National Carbon Fund of Costa-Rica*, un fonds d'investissement spécialisé dans le financement de projets conjoints. Appuyé sur un portefeuille de projets diversifiés, ce fonds devrait "produire" des crédits-carbone pour le compte de tiers-investisseurs. Le rôle de ces derniers se limite alors au financement de la structure d'investissement, dont l'existence permet de mieux répartir les risques grâce à une gestion de portefeuille équilibrée. Les crédits d'émissions produits sont attribués aux investisseurs proportionnellement à leur mise de fonds. Par rapport à une approche strictement bilatérale et projet-par-projet, celle-ci permet de limiter les coûts de transaction, généralement élevés pour les opérations isolées. Doté d'un premier volet de ressources, le fonds mis en place par le Costa-Rica devait ensuite se financer en émettant des titres spécifiques, les *Certified Tradable Offsets* (CTO), correspondant à des réductions/captations d'émissions dûment enregistrées et certifiées par une organisation indépendante.

Les crédits d'émissions susceptibles d'être produits sur le territoire des PED doivent donc être considérés par ces derniers comme une ressource nationale¹⁸ dont l'exploitation maîtrisée peut contribuer à leur développement en générant à leur profit de nouveaux flux financiers¹⁹ et des transferts de technologies accrues²⁰.

Les crédits d'émission susceptibles d'être produits sur leur territoire doivent être considérés par les PED comme une ressource nationale

Notes :

- 1 COP 1, Décision 5 (FCCC/CP/1995/7/Add.1)
- 2 Lire sur ce point la fiche n° 2 : "La phase-pilote de mise en oeuvre conjointe : premiers bilans".
- 3 Cf fiche n° 1 : "De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre".
- 4 Au sujet de la régulation du MDP, lire la fiche n° 5 : "Procédures de contrôle et de certification dans le cadre du MDP".
- 5 Pour une réflexion plus approfondie sur les dimensions institutionnelles de la mise en place du MDP, lire la fiche n° 10 : "Définition et mise en place du MDP : le débat institutionnel".
- 6 La définition de programmes nationaux est une façon de circonscrire le risque de "cream-skimming" évoquée dans la fiche n° 11 : "MDP : les pays en développement ne risquent-ils pas d'hypothéquer leur avenir ?".
- 7 Cf fiche n° 19 : "Le Costa-Rica, laboratoire de la flexibilité Nord-Sud ?".
- 8 Cf la fiche n° 9 : "Quel potentiel pour le MDP ?", mais aussi la fiche n° 16 : "Les Pays les Moins Avancés et le mécanisme de développement propre".
- 9 Lire à ce sujet la fiche n° 14 : "MDP et transferts de technologies".
- 10 Un pays en développement confronté à un fort taux de chômage pourrait ainsi accueillir très favorablement un vaste projet de reboisement financé par un pays tiers au nom de la prévention du risque climatique : par l'intermédiaire de ce projet, ce sont des emplois qui seront en effet financés... au bénéfice de l'ensemble de l'économie.
- 11 Cette contribution dépendra toutefois de la nature et de la qualité des projets qui pourraient être mis en oeuvre, et de la façon dont ils viendront ou non à renforcer les priorités socio-économiques des PED.
- 12 Voir à ce sujet la fiche n° 6 : "MDP, AC et PEN : vers un marché global du carbone ?".
- 13 Cf la fiche n° 17 : "L'évaluation économique des projets MDP : du coût unitaire de réduction à la rentabilité financière".
- 14 Ce gain lié à l'échange est tout simplement dû à l'existence de coûts marginaux de "production" différents selon les pays, les secteurs, etc. Il constitue le principal argument économique en faveur des différents mécanismes de flexibilité.
- 15 Sur ce point et sur l'analogie avec l'économie du pétrole, lire la fiche n° 17 : "L'évaluation économique des projets de réduction d'émissions : du coût unitaire de réduction à la rentabilité financière".
- 16 Cf fiche n° 19 : "Le Costa-Rica, laboratoire de la flexibilité Nord-Sud ?".
- 17 Sur la phase-pilote, lire la fiche n° 2 : "La phase-pilote de mise en oeuvre conjointe : premiers bilans".
- 18 Lire à ce propos la fiche n° 11 : "MDP : les pays en développement ne risquent-ils pas d'hypothéquer leur avenir ?".
- 19 Lire à ce sujet la fiche n° 12 : "Le financement du MDP : l'aide publique au développement menacée ?".
- 20 Cf fiche n° 14 : "MDP et transferts de technologies".

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