

## Fiche n° 16

# Les Pays les Moins Avancés et le MDP

### Les PMA exclus du MDP ?

Le MDP est sensé générer de nouveaux flux d'investissements en direction des pays en développement (PED). Mais il n'est pas certain que tous les PED sauront en tirer le même bénéfice. En effet, on considère en général que les potentiels de réduction les plus importants et les plus accessibles se situeraient dans un nombre limité de pays.

Les pays émergents d'Asie du Sud-Est sont par exemple considérés comme un espace très favorable au développement des investissements MDP, parce que leur économie est déjà assez développée, parce qu'ils disposent déjà d'un bon réseau d'infrastructures, parce qu'ils offrent un niveau de compétence appréciable, et parce qu'ils présentent de nombreuses opportunités de réductions d'émissions à des coûts jugés très compétitifs. Bien que ces pays aient connu récemment une crise de grande ampleur, ils sont toujours considérés comme des économies à fort potentiel et présentent un niveau de risque raisonnable pour des investissements visant à réduire les émissions de GES. Ces caractéristiques ne sont d'ailleurs pas réservées aux seuls pays d'Asie du Sud-Est : d'autres économies émergentes doivent aussi être prises en compte, qu'il s'agisse des pays latino-américains les plus dynamiques ou d'Etats plus isolés comme l'Afrique du Sud. Ces pays émergents, qui reçoivent déjà la majeure partie des flux financiers internationaux privés, pourraient selon la plupart des experts mobiliser une grande part des investissements qui seront réalisés dans le cadre du MDP.

D'autres PED pourraient également bien tirer leur épingle du jeu en raison de leurs immenses potentiels de réduction. On pense évidemment à des pays comme la Chine ou l'Inde, qui connaissent aussi un rapide développement économique tout en figurant parmi les principaux pays émetteurs de GES dans le monde. Pour le moment, ces deux pays ont conservé dans le cadre des négociations une attitude prudente vis-à-vis des différents instruments de flexibilité, à commencer par l'application conjointe Nord-Sud<sup>1</sup> à laquelle succède le MDP<sup>2</sup>. Mais on considère en règle générale que ces pays devraient recevoir une proportion non négligeable des investissements MDP le jour où cet instrument sera effectivement mis en place, dès lors que les négociations relatives à son fonctionnement auront permis de trouver un compromis acceptable par eux.

Les Pays les Moins Avancés (PMA) craignent par contre d'être une nouvelle fois les laissés-pour-compte du jeu économique mondial s'ils ne parvenaient pas à attirer sur leurs territoires ces nouveaux flux d'investissement. De fait, l'expérience acquise pour l'heure dans le cadre de la phase-pilote de mise en oeuvre conjointe<sup>3</sup> montre que les investisseurs ne se précipitent pas dans les PMA : fin août 1999, seuls quatre projets<sup>4</sup> mis en oeuvre dans ces pays étaient enregistrés par le Secrétariat de la Convention...

Les PMA restent en effet insuffisamment développés pour offrir de larges potentiels de réduction, du moins à court terme. De plus, leur retard économique se traduit le plus souvent par un manque d'infrastructures et de compétences, ce qui dissuade les investisseurs. Enfin, leur endettement important et leur instabilité politique restent de réels facteurs de risque pour les investisseurs privés. Les PMA restent donc très dépendants de l'Aide Publique au Développement... qui pourrait elle-même pâtir de la mise en oeuvre du MDP<sup>5</sup>.

On considère en général que les potentiels de réduction les plus importants et les plus accessibles sont situés dans un nombre limité de pays

Les PMA craignent d'être une fois encore les laissés-pour-compte du jeu économique mondial



Le MDP soulève donc un problème d'équité dans la mesure où tous les PED ne peuvent espérer avoir un accès égal aux flux financiers qu'il est susceptible de générer. Ce problème d'équité n'est pas en tant que tel un argument opposable à la mise en oeuvre du MDP : celui-ci, en tant qu'instrument de marché, n'a pas vocation à apporter une réponse aux inégalités de développement dans le monde. Reste que le MDP ne peut exister que dans le cadre d'un régime défini et régulé dans le cadre du Protocole de Kyoto. Les PMA, qui constituent un groupe de poids au sein de la Conférence des Parties à la Convention, devraient donc être en mesure d'imposer une réflexion relative à l'équité et d'obtenir sur ce point des éléments de garantie qui constitueront autant de restrictions au libre-exercice des forces du marché...

### Le groupe des Pays les Moins Avancés

Un pays appartient au groupe des PMA défini par la Commission économique et sociale des Nations-Unies s'il tombe en dessous des seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le développement social. Ces pays<sup>[a]</sup> sont dans leur grande majorité situés en Afrique sub-saharienne.

[a] Angola, Bangladesh, Bénin, Bouthan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cap-Vert, Comores, Congo, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée Equatoriale, Haïti, Laos, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, Rép. Centrafricaine, Rwanda, Iles Salomon, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Vanuatu, Yémen et Zambie.

## Le financement de l'adaptation, une compensation partielle

L'utilisation du MDP pour dégager des ressources destinées au financement de l'adaptation au changement climatique dans les PED les plus vulnérables constitue un premier élément en ce sens.

L'article 12 du Protocole établissant le MDP stipule ainsi que *"la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole veille à ce qu'une part des fonds provenant d'activités certifiées soit utilisée pour ... aider les pays en développement Parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets des changements climatiques à financer le coût de l'adaptation"*.

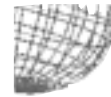
L'origine de cette disposition relativement inattendue<sup>6</sup> se trouve dans la proposition brésilienne<sup>7</sup> d'un fonds de développement propre dont une part des ressources (limitée à 10%) aurait été affectée au financement de mesures d'adaptation. Repris dans l'article 12 du Protocole, le principe de ce financement est de toute évidence une concession faite aux pays de l'AOSIS<sup>8</sup> et aux PED les plus pauvres, qui craignaient que ce nouvel instrument Nord-Sud ne profite essentiellement aux pays émergents. Le financement de l'adaptation par le biais du MDP fait donc figure de compensation politique en faveur des PMA et du groupe AOSIS.

Reste que le montant des fonds susceptibles d'être ainsi mobilisé ne peut être prédit de façon certaine : la "taxe adaptation" n'est pas définie, et on ignore encore l'ampleur des flux financiers qui s'investiront dans le MDP lorsque celui-ci sera opérationnel<sup>9</sup>. Quant aux dispositions institutionnelles relatives à la gestion et à l'emploi des fonds d'aide à l'adaptation, elles sont encore à définir. On peut imaginer la mise en place d'un fonds spécifique dans le cadre de la Convention, ou la création d'un guichet "adaptation" au sein du FEM. Mais les fonds prélevés sur la base de l'article 12 § 8 ne seront vraisemblablement pas la seule source de financement pour l'adaptation des pays vulnérables. Il est donc possible qu'ils soient intégrés dans des dispositifs plus larges tout en étant employés selon des critères définis dans le cadre de la Convention. Il est par exemple évident que l'emploi de ces fonds devra être coordonné étroitement avec les mesures qui pourront être mises en oeuvre au titre de la Convention sur la Désertification. Enfin, il faut souligner que la "taxe adaptation" envisagée dans le cadre du MDP renvoie à l'article 4 § 4 de la Convention Climat, qui fait obligation aux pays de l'Annexe II d'aider *"les pays en développement Parties particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face aux coûts de leur adaptation aux-dits effets"*.

Ainsi, si la prise en compte de l'adaptation constitue à l'évidence un gage donné aux PMA afin que ces derniers trouvent un intérêt à l'établissement du MDP, il n'est pas certain que les retombées soit à la hauteur de leurs espérances. C'est d'autant plus vrai que les PMA et les pays AOSIS ne devraient pas être les seuls bénéficiaires des fonds prélevés pour financer des mesures d'adaptation : les délégations de PED tels que la Chine ou l'Inde n'ont pas manqué de mettre en avant leurs propres besoins en la matière... La promesse de fonds destinés au financement de l'adaptation n'est donc pour les PMA qu'une compensation partielle, qui ne dispense pas de voir dans quelle mesure il serait possible de garantir à ses pays un accès équitable aux flux financiers générés par le MDP.

**L'article 12 du Protocole prévoit qu'une partie des ressources affectées au MDP sera prélevée pour aider les PED les plus vulnérables à s'adapter aux changements climatiques**

**La prise en compte de l'adaptation est un gage donné aux PMA pour qu'ils trouvent un intérêt à l'établissement du MDP, mais il n'est pas certain que les retombées soient à la hauteur de leurs espérances**



## Peut-on garantir à tous les PED un accès équitable au MDP ?

Pour assurer un consensus politique autour du MDP dans le cadre des négociations climat, le soutien des PMA apparaît indispensable. De nombreux experts appellent donc de leurs vœux des mesures permettant de garantir à tous les PED un accès équitable au MDP. Ainsi, pour José Goldemberg, *"programmes and projects must be fairly distributed among regions"*, par exemple *"by introducing a quota-based system"*<sup>10</sup>.

Reste qu'une approche par quotas semble techniquement impossible si l'approche bilatérale du MDP est retenue, ce qui paraît hautement probable<sup>11</sup>. De fait, c'est précisément parce que le MDP est majoritairement envisagé comme un instrument de marché que le problème de l'accès des PMA se trouve posé. Si le MDP, au contraire, était mis en place sous la forme d'une institution multilatérale de financement, à l'image du FEM, il serait envisageable de définir dans ce cadre une approche plus équilibrée géographiquement, avec un portefeuille de projets répartis selon des règles précises. Le *"fonds de développement propre pour les pays non-Annexe I"*<sup>12</sup> proposé par le Brésil peu avant la COP de Kyoto prévoyait ainsi un système de répartition par quotas<sup>13</sup>. Dans la cadre d'une lecture bilatérale du MDP, cette approche par quotas ne peut pas être prescrite de façon aussi systématique : l'existence de fonds multilatéraux d'investissement comme le *Prototype Carbon Fund* de la Banque Mondiale<sup>14</sup> peut offrir un cadre pour une meilleure prise en compte des attentes des PMA, mais ces fonds devront opérer dans un contexte concurrentiel et ne pourront donc éviter une certaine concentration de leurs investissements sur les pays les plus intéressants<sup>15</sup>.

Puisque l'imposition de quotas géographiques semble peu compatible avec la mise en place d'un MDP essentiellement bilatéral, d'autres formules plus originales et moins impératives pourraient être envisagées. Une option tout à fait intéressante pourrait être de pondérer les crédits attribués en fonction du niveau de développement du pays d'accueil. On pourrait imaginer par exemple d'octroyer plus de crédits pour les opérations mises en oeuvre dans les PMA : pour chaque tonne d'équivalent-carbone réduite, l'investisseur recevrait un crédit d'émission d'un montant légèrement supérieur. Mais cette option généreuse présente l'inconvénient d'enfreindre le principe fondamental de l'additionnalité écologique<sup>16</sup>, puisqu'elle dissocie les crédits attribués du volume effectif des réductions financées. On entre là dans une logique contestable, dans la mesure où elle accrédite l'idée que l'équivalence réductions-crédits n'est pas un impératif absolu.

D'autres pistes doivent donc être explorées, en se fixant comme objectif d'aider les PMA à formuler des projets MDP pour être en mesure de s'intégrer activement dans ce nouveau dispositif Nord-Sud.

## Aider les PMA à formuler des projets dans le cadre du MDP

Il convient en particulier de donner aux PMA les moyens de s'approprier réellement le MDP en les aidant à définir des programmes nationaux hiérarchisant leurs priorités et orientant les investisseurs potentiels sur tel ou tel secteur, tel ou tel type de projet, etc<sup>17</sup>. Il s'agit également de développer les compétences humaines et les capacités institutionnelles indispensables à une bonne appropriation locale du MDP. Le FEM pourrait jouer un rôle clef sur ce point, que ce soit sur le plan financier ou technique.

Au nombre des pistes les plus prometteuses pour les PMA, on retiendra en particulier tous les interventions structurantes à long terme : il s'agit d'agir très en amont sur l'évolution future des émissions de ces pays en orientant leur développement dès la phase de mise en place des principales infrastructures économiques, que ce soit dans le secteur des transports, de l'énergie, ou en matière d'urbanisme et d'aménagement. Ceci étant, le financement de ce type d'activités dans le cadre du MDP n'est envisageable qu'à deux conditions : d'une part, il faut que leur évaluation quantitative soit techniquement possible ; d'autre part, il faut que le coût par tonne d'équivalent-carbone soit compétitif par

**Seule une approche par quotas garantirait à tous les PED un accès équitable au MDP**

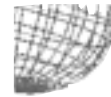
### Le MDP, Fonds multilatéral ou simple "mécanisme" ?

Pour certains PED, le MDP 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<sup>[a]</sup>. Sur le plan juridique, la lecture multilatérale du nouveau mécanisme pourrait 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 tout à fait différentes<sup>[b]</sup>...

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

[b] Cf fiche n° 10 : "Définition et mise en place du MDP : le débat institutionnel".

**L'imposition de quotas étant peu compatible avec un MDP essentiellement bilatéral, il faudra aider les PMA à s'intégrer dans ce nouveau dispositif Nord-Sud**



rapport aux projets plus classiques. Sur ces deux points, le FEM peut contribuer utilement à promouvoir l'accès des PMA au MDP<sup>18</sup> : d'abord, en contribuant au développement de méthodes d'évaluation adaptées ; ensuite, en apportant le cas échéant un complément de financement afin de limiter le surcoût pris en charge par l'investisseur MDP qui bénéficiera des crédits d'émission produits<sup>19</sup>.

Le renforcement des puits est un autre champ d'intervention prometteur dans la plupart des PMA. Bien que l'inclusion des projets de séquestration dans le MDP fasse l'objet de débats<sup>20</sup>, il semble que les PMA aient tout intérêt à pouvoir accueillir des projets agro-forestiers sur leur territoire si ces projets sont conçus de façon à s'intégrer dans leurs priorités nationales et à promouvoir leur développement durable. L'enjeu est tout particulièrement important pour les PMA d'Afrique sub-saharienne confrontés à des problèmes aigus de déforestation et de désertification. Le MDP peut sur ce point présenter des synergies réelles tant avec le développement socio-économique qu'avec l'adaptation des pays les plus vulnérables aux conséquences du changement climatique.

**Pour les PMA,  
deux pistes sont à  
explorer : les actions  
structurantes à long  
terme et les projets  
agro-forestiers**

### Notes :

1 Ainsi, la Chine et l'Inde ne participent que très marginalement à la phase-pilote de mise en oeuvre conjointe (cf fiche n°2 : "La phase-pilote de mise en oeuvre conjointe : premiers bilans").

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

3 Voir fiche n°2 : "La phase-pilote de mise en oeuvre conjointe : premiers bilans".

4 *Air Conditioner Energy Conservation Program* (Australie / Iles Salomon), *Alizés électrification rurale* (France / Mauritanie), *Kilung-Chuu Micro-Hydro* (Pays-bas / Bouthan) et *Sustainable Energy Management* (Norvège / Burkina Faso). Seul ce dernier projet représente un volume conséquent de réductions : 1.45 Mt de CO<sub>2</sub> contre à peine 30 000 tonnes pour les trois autres, soit moins de 0.14 millièmes du volume total de réductions revendiquées dans le cadre de la phase-pilote...

5 Lire à ce sujet la fiche n°12 : "Le financement du MDP : l'aide publique au développement menacée ?".

6 Si l'introduction d'une "taxe" prélevée sur les projets de développement propre pour couvrir les dépenses administratives était prévisible, la double affectation du *share of the proceeds* est de toute évidence le fruit d'un compromis politique.

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

8 *Alliance of Small Island States* : ces pays, directement menacés par la perspective d'une élévation du niveau des océans, sont très actifs dans le cadre des négociations climat et militent en faveur de mesures de réduction rapides et significatives.

9 Sur ce point, lire la fiche n°9 : "Quel potentiel pour le MDP ?".

10 "Overview", in *Issues & Options - The Clean Development Mechanism - UNDP, 1998 - pp.13-20.*

11 Cf la fiche n°10 : "Définition et mise en place du MDP : le débat institutionnel".

12 "*Non-Annex I clean development fund*", FCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.3, pages 5, 8, 24 et 25.

13 Cf fiche n°1 : "De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre". On notera toutefois que les fonds disponibles auraient été alloués aux divers PED candidats au prorata de leur niveau d'émission : les principaux émetteurs non-Annexe I (Chine, Inde, Brésil...) auraient donc été les principaux destinataires...

14 Cf fiche n°18 : "Application conjointe, mécanisme de développement propre : le rôle moteur de la Banque Mondiale".

15 Voir sur ce point la fiche n°10 : "Définition et mise en place du MDP : le débat institutionnel".

16 Cf les fiches 3 : "Contrôler l'additionalité écologique : l'approche financière" et 4 : "Traduire opérationnellement l'exigence d'additionalité : l'approche *benchmarks*".

17 Lire également sur ce point la fiche n°15 : "MDP : un rôle actif pour les pays en développement".

18 Cf sur ce point la fiche n°7 "MDP et Fonds pour l'Environnement Mondial : des champs d'interventions complémentaires".

19 Se reporter sur ce point à l'encadré intitulé "Le FEM peut-il cofinancer une opération conjointe ?" (p. 45) in "Articulations et complémentarités entre le mécanisme de développement propre et les Fonds pour l'environnement mondial : une première mise en perspective", P. Cornut, Conseil Scientifique et Technique du FFEM, décembre 1998, 102 p.

20 Cf fiche n°13 : "La question des puits dans le cadre du MDP".

**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