

Fiche n° 19

Le Costa Rica, laboratoire de la flexibilité Nord-Sud ?

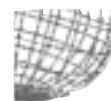
Le Costa Rica a été le premier pays en développement à s'engager activement en faveur de l'application conjointe Nord-Sud et peut à ce titre être considéré comme un véritable laboratoire de la flexibilité Nord-Sud. Cet engagement est le fruit d'une politique nationale cohérente et volontaire, qui s'est traduite par une réelle appropriation nationale de la notion d'application conjointe, axée sur les activités de séquestration. Cette politique a conduit le Costa Rica à s'impliquer de façon précoce dans la phase pilote d'activités exécutées conjointement¹, sur la base d'un partenariat étroit avec les Etats-Unis. Elle a aussi trouvé sa traduction logique dans le cadre des négociations climat, qui ont vu le Costa Rica jouer un rôle actif dans la genèse du MDP lors de la troisième Conférence des Parties à Kyoto puis défendre des positions sans surprises sur ce nouvel instrument de coopération Nord-Sud.

Une politique nationale cohérente et volontaire

Le Costa Rica est considéré comme un pays exemplaire en matière de conservation, avec plus de 10% du territoire sous statut de parc national et une politique environnementale volontariste. Grâce à celle-ci, le Costa Rica est une destination privilégiée de l'écotourisme, qui représente près de cinquième de ses recettes en devises étrangères. Cette politique trouve son origine dans les années 70, lorsque le pays prend conscience de la disparition rapide de sa forêt primitive, à cause, rappelait récemment Elizabeth Odio, ministre de l'Environnement, "de l'élevage extensif, de la culture de la canne à sucre, du riz et du café, introduits dès les années 30 par les Américains"². Aujourd'hui encore, pour la plupart des propriétaires terriens, l'élevage demeure une option plus rentable que le maintien du couvert forestier dans le cadre d'une logique de "foresterie soutenable". Pour encourager fermiers et propriétaires terriens à contribuer à la lutte contre la déforestation, il faut donc compenser leur perte de revenu, comme le souligne la ministre de l'Environnement : "payer, c'est le seul moyen de geler les 25% de forêt primitive qui nous reste"³. Mise en œuvre avec succès par le gouvernement costaricien et diverses institutions, cette politique de compensation a vite rencontré un problème de financement, les fermiers impliqués ayant alors tendance à renouer avec les pratiques antérieures...

Pour pérenniser et étendre les activités de conservation de la forêt primitive, il était donc indispensable d'identifier de nouvelles sources de financement. Dans la mesure où elle faisait de la fixation du carbone une activité économique potentielle⁴, l'application conjointe Nord-Sud a donc été perçue par le Costa Rica comme un instrument susceptible de contribuer efficacement à sa politique de lutte contre la déforestation. La forte implication du gouvernement costaricien en faveur de la flexibilité Nord-Sud - qu'elle s'inscrive dans le cadre de l'application conjointe ou, désormais, du MDP - est donc la résultante d'une stratégie nationale cohérente et volontaire.

Le Costa Rica, qui voit dans l'AC une opportunité de valoriser sa politique de lutte contre la déforestation, est le premier pays en développement à s'engager activement en faveur de cet instrument, et ce dès 1994



Une implication précoce, en partenariat étroit avec les Etats-Unis

Le Costa Rica s'est engagé de façon très précoce dans la définition et la mise en oeuvre de projets conjoints. Il a été le premier pays en développement à créer, dès juin 1994, une structure *ad hoc*, le *Costa Rican Office for Joint Implementation*⁵. Trois mois plus tard, en septembre 1994, le Costa Rica signe avec les Etats-Unis un accord bilatéral de coopération sur l'application conjointe⁶. Plusieurs projets conjoints sont alors en préparation⁷, avec le soutien financier de compagnies électriques américaines. L'objectif de ces projets pilotes est de démontrer que le renforcement des "puits" de carbone peut être une option efficace pour fixer de façon mesurable et pérenne du carbone sous forme de biomasse⁸, ceci afin de compenser des émissions de CO₂ liées à la consommation de combustibles fossiles. Début 1995, les premiers projets costariciens sont approuvés par la *US Initiative for Joint Implementation*⁹, dans le cadre d'une première tranche de sept projets, avant même que la première Conférence des Parties ne décide à Berlin le lancement d'une phase pilote de mise en oeuvre conjointe¹⁰. En décembre de la même année, cinq nouveaux projets du Costa Rica sont approuvés (sur une tranche de huit projets). Au total, en moins d'un an, huit projets conjoints auront ainsi été lancés par le Costa Rica et les Etats-Unis, dont pas moins de quatre opérations de séquestration : le projet *CARFIX* (cf encadré p. 3), le projet *ECOLAND*, le projet *Klinki Forestry* et le projet *BIODIVERSIFIX*. Ces quatre projets, d'une durée comprise entre 16 et 46 ans, visaient¹¹ au total à séquestrer près de 50 Mt équivalent CO₂, contre 650000 tonnes seulement pour les quatre projets d'énergies renouvelables approuvés la même année¹²...

Le Costa Rica, par ailleurs, a su mettre en place des instruments innovateurs : dès 1994, le *Costa Rican Office for Joint Implementation*, à peine installé, annonce la création à venir d'un *Carbon Fund of Costa Rica*, fonctionnant comme un fonds commun d'investissement spécialisé dans le financement de projets conjoints¹³. Appuyé sur un portefeuille diversifié, ce fonds devait "produire" des crédits-carbone comme d'autres fonds de placement produisent des dividendes. Le rôle des investisseurs se limite alors au financement du fonds, dont l'existence permet de mieux répartir les risques. Les crédits d'émissions produits sont attribués aux investisseurs proportionnellement à leur mise de fonds¹⁴. 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. Le projet annoncé en 1994 trouvera sa traduction en mars 1996, avec la mise en place du *National Carbon Fund of Costa Rica*, englobant dans un premier temps deux programmes de séquestration, le *Protected Areas Project* et le *Private Forestry Project*¹⁵. Doté d'un premier volet de ressources, le fonds devait ensuite se financer en émettant des titres spécifiques, les *Certified Tradable Offsets* (CTO), correspondant à des réductions/captations dûment enregistrées. Ces certificats sont en effet validés par la Société Générale de Surveillance (SGS), un organisme de certification mandaté par l'office costaricien pour contrôler la réalité des résultats revendiqués par le *National Carbon Fund*¹⁶. Le tout premier certificat de ce type, représentant 1 Mt de carbone, a été officiellement remis par la SGS au Président du Costa Rica, le 24 avril 1998, à Washington¹⁷.

Le bilan restait toutefois mitigé, comme l'ont souligné Michael Dutschke et Axel Michaelowa : si le "*framework for JI in Costa Rica can ... be described as ideal*", les incertitudes liées aux négociations climat étaient telles que "*only a third of the projects are actually funded*"¹⁸. Seules la mise en place du MDP et l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto permettront de lever cette hypothèque.

**En moins d'un an,
huit projets conjoints
auront été lancés
par le Costa Rica
et les Etats-Unis,
dont quatre projets
de séquestration**

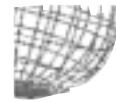
L'Amérique Latine, à la suite du Costa Rica

Etats-Unis et Costa Rica peuvent être considérés comme les plus ardents promoteurs de la notion d'application conjointe dans le cadre des négociations climat. Leur activisme s'est en particulier traduit par un essor rapide de cet instrument en Amérique Centrale, puis, mais dans une moindre mesure, en Amérique du Sud. Au final, le Costa Rica, avec 9 projets, est le pays en développement le plus engagé dans la phase pilote, l'Amérique Latine, avec 38 projets (dont 21 pour les seuls pays d'Amérique Centrale) étant pour sa part le groupe régional le plus impliqué en dehors des pays en transition qui accueillent 84 projets^[a]. Financés par les Etats-Unis (en dehors de quelques opérations soutenues par les Pays-Bas et la Norvège), les projets latino-américains sont les plus imposants de la phase pilote^[b]. Sur le plan thématique, les "puits" de carbone, au nombre de 12, se taillent la part du lion, en "fixant" près de 140 Mt équ. CO₂, soit près de 50% du bilan total annoncé pour les projets accueillis sur le sol latino-américain. Ce bilan s'élève au total à environ 295 Mt équ. CO₂, soit plus de 80% de l'impact global potentiel de la phase pilote, ce qui place l'Amérique Latine largement en tête^[c].

[a] Sur la phase pilote, se reporter à la fiche n°2 : "La phase pilote de mise en oeuvre conjointe : premiers bilans".

[b] Sur les dix projets les plus importants de la phase pilote, huit sont en Amérique Latine, qui accueille par exemple les projets *Landfill Gas Management in Greater Buenos Aires* (Argentine, 81 Mt équ. CO₂ sur 20 ans) et les deux méga-projets forestiers *Territorial and Financial Consolidation of National Parks and Biological Reserves* (Costa Rica, 57 Mt équ. CO₂ sur 25 ans) et *Noel Kempf Mercado Climate Action Project* (Bolivie, 55 Mt équ. CO₂ sur 30 ans), tous trois financés par les Etats-Unis.

[c] Pour une analyse plus détaillée, cf fiche n°22 "L'Amérique Latine, terre d'élection des "puits" de carbone".



Un rôle actif dans le cadre des négociations climat

Le Costa Rica, parallèlement à son engagement pratique dans le cadre de la phase pilote, a joué un rôle actif de promotion de l'application conjointe Nord-Sud dans le cadre des négociations climat. Les circonstances de la genèse du MDP lors des ultimes heures de négociation du Protocole de Kyoto illustrent l'importance de ce rôle, qui s'est également manifesté en marge des négociations lors de séminaires et de rencontres plus informelles¹⁹.

On se souvient²⁰ que le Brésil avait formulé peu avant la 3ème Conférence des Parties (COP3) une proposition de protocole envisageant la création d'un "*fonds de développement propre pour les pays non-Annexe I*"²¹, alimenté par les pénalités versées par les pays de l'Annexe I en cas de non-respect de leurs engagements, et présenté comme une alternative à la notion d'application conjointe Nord-Sud alors rejetée par la grande majorité des pays en développement. Les négociateurs réunis pour COP3 ont donc dû chercher un compromis entre l'approche brésilienne et le désir de certains pays développés (les Etats-Unis, pour ne citer qu'eux) d'obtenir sans plus attendre l'introduction d'un instrument de flexibilité Nord-Sud de type application conjointe. Le Costa Rica a joué un rôle déterminant dans la recherche d'un accord en proposant d'alimenter le "*fonds de développement propre*" brésilien non plus par des pénalités financières mais par des contributions volontaires des pays de l'Annexe I, en échange desquelles ces pays auraient obtenu des droits d'émission leur permettant de dépasser leurs quotas nationaux.

Cette proposition habile transformait le "*fonds de développement propre*" en un mécanisme mutualisé de mise en oeuvre conjointe et s'éloignait donc radicalement de la proposition du Brésil. Tel que défini par le Costa Rica, le fonds aurait en effet eu pour fonction d'identifier, de sélectionner et de financer des opérations conjointes pour le compte de pays investisseurs recevant des crédits d'émission en proportion de leur mise de fonds. Formulée à la veille de la session ministérielle, la proposition du Costa Rica recentrait le débat sur la priorité des promoteurs de la flexibilité par le marché - ie la reconnaissance d'un instrument de type application conjointe - tout en concédant au Brésil une approche institutionnelle plus centralisée²². Au final, si le Protocole de Kyoto ne mentionne pas le terme 'application conjointe', deux articles en reprennent le principe²³ : l'article 6, qui traite de l'application conjointe entre pays de l'Annexe I, et l'article 12, qui établit un "*mécanisme de développement propre*" plus proche de l'application conjointe Nord-Sud que de la proposition brésilienne...

A l'image de l'engagement concret du Costa Rica dans la mise en oeuvre de projets pilotes d'application conjointe, cet activisme dans le cadre des négociations et en marge de celles-ci était à cette époque tout à fait exceptionnel parmi les pays en développement. Depuis, les positions prises par le Costa Rica au sujet du mécanisme de développement propre ont confirmé les grandes orientations retenues par ce pays dans le cadre de la phase pilote.

**Parallèlement,
le Costa Rica a joué
un rôle actif dans les
négociations sur l'AC
et sur le MDP**

Illustration : le projet CARFIX

Le projet CARFIX est l'un des tout premiers projets conjoints mis en oeuvre au Costa Rica (il fait partie des sept premiers projets pilotes approuvés en février 1995 par la *US Initiative on Joint Implementation*). Il s'agit d'une opération de fixation et de séquestration de carbone dans le cadre d'un projet de foresterie mis en oeuvre dans une zone "tampon" entourant un parc national au centre du Costa-Rica^[a]. D'une durée totale de 25 ans, il porte sur des surfaces qui connaissent un rythme de déforestation rapide liée à l'extension du pâturage pour le bétail. Dans le cadre du projet, propriétaires et fermiers doivent être encouragés à adopter des pratiques plus durables grâce à des aides financières. Le projet repose donc sur le principe d'une rétribution du service "environnemental" rendu par les acteurs locaux. D'un coût total de 21.5 millions de dollars, il devait être financé à hauteur de 60% par des compagnies électriques américaines qui bénéficieraient en contrepartie des crédits-carbone générés : le projet CARFIX devait "fixer" sous forme de biomasse l'équivalent de 6 millions de tonnes de carbone, ce qui, par rapport à l'investissement annoncé, porterait le coût de la tonne de carbone pour les compagnies électriques destinataires des *carbon offsets* à un peu plus de deux dollars...

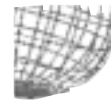
On peut penser que le projet CARFIX n'aurait pu être mis en oeuvre sans le financement obtenu dans le cadre de la phase pilote. En réalité, il semble bien qu'il n'en soit rien : au total, sur l'ensemble de sa durée de vie (25 ans) "*the developers expect the project to generate net revenues of \$32,782,465, including funds from the sales of carbon offsets*"^[b]... Même sans prendre en compte cette dernière source de revenus, le bilan financier du projet demeure largement bénéficiaire : le prévisionnel fait apparaître un excédent net d'environ 27 millions de dollars^[c]. On peut donc penser qu'il aurait été possible de promouvoir des pratiques de foresterie durable sans "prime carbone" : l'additionalité écologique du projet CARFIX est questionnable.

Quoiqu'il en soit, le projet a depuis été regroupé avec un autre projet conjoint (projet Biodiversif) sous le nom de "*Territorial and Financial Consolidation of Costa Rican National Parks and Biological Reserves*"...

[a] Les informations reprises dans cet encadré sont extraites de deux documents officiels : *USJI Sample Proposal : Project CARFIX* (octobre 1994) et *USJI Uniform Reporting Document : Project CARFIX* (1998). Pour une analyse plus détaillée de ce projet, on se reportera à l'étude de cas développée en seconde partie du rapport "Articulations et complémentarités entre le mécanisme de développement propre et les Fonds pour l'environnement mondial : une première mise en perspective", Pierre Cornut, Conseil Scientifique et Technique du FFEM, 1998, 101 pages.

[b] *USJI Uniform Reporting Document : Project CARFIX, "A. Description of the AIJ Project" / "6. Cost" / "(a) Explanation of methodology for calculating cost data"* - on notera que le développement d'activités d'écotourisme est prévu dans le cadre du projet mais que les bénéfices correspondants n'ont pas été évalués...

[c] Idem - tableau "*Itemized Project Development Costs*".



MDP : les positions du Costa Rica

Le Costa Rica, à l'instar de la plupart des pays d'Amérique Latine²⁴, est logiquement favorable à l'inclusion des "puits" de carbone dans le cadre du MD : considérant *"that there should be equivalence between the mitigation options"* utilisables dans le cadre des différents instruments de flexibilité, le Costa Rica estime *"that the projects in the forestry sector should form part of the CDM"*²⁵. Soucieux de valoriser son engagement dans la phase pilote, le Costa Rica considère par ailleurs *"that the projects initiated under the pilot phase of AIJ should have the option of being converted into CDM projects"*, sous réserve bien entendu que ces projets répondent aux critères qui seront définis pour le MDP²⁶. Dans ce cas, *"resultant reductions in emissions by sources and/or enhancements of removals by sinks from 1 January 2000 onwards will be eligible for retrospective certification"*²⁷.

Le Costa Rica, qui a su s'impliquer activement dans la mise en œuvre de projets conjoints, souhaite que cette approche soit explicitement favorisée dans le cadre du MDP : *"Parties not included in Annex I may propose CDM projects individually or jointly with other Party"*²⁸. Cette exigence, de fait, conditionne la possibilité pour les pays en développement de jouer un rôle actif dans la mise en place du MDP²⁹. Le Costa Rica, qui a opté sur le plan national pour la mise en place d'un fonds dédié à l'application conjointe, préconise un choix similaire à l'échelle internationale : *"[emissions] shall be traded through a portfolio approach, under a sole supplier arrangement and by means of a centralised market"*³⁰. La mise en place du MDP sous la forme d'un *"centralized trading mechanism"*³¹ permettra en particulier *"to ensure that CDM investments take place in Parties that are often marginalized by purely market-based instruments"*³².

Notes :

1 Une présentation du programme mis en place par le Costa Rica dans le cadre de la phase pilote est accessible sur le site internet de la Convention Climat à l'adresse <http://www.unfccc.de/program/aij/aijprog/> 2-3 *"La pollution est la dette du Nord envers le Sud"*, interview publié dans le numéro 402 de Charlie Hebdo, daté du 1er mars 2000 - Juriste, juge au Tribunal pénal international pour juger les crimes de guerre de l'ex-Yougoslavie, Elizabeth Odio répondait aux questions de Bernard Marris / 4 *"pourquoi ne pas payer au propriétaire d'un bois les services qu'il rend ?"*, note avec à-propos la Ministre de l'Environnement du Costa Rica / 5 *"Carbon Fixation in Costa Rica"*, Joint Implementation Quarterly, Vol.1 n°2, Fall 1995 / 6 *"Bilateral Sustainable Development, Cooperation and Joint Implementation of Measures to Reduce Emissions of Greenhouse Gases"*, 30 septembre 1994 / 7 Le projet CARFIX (cf encadré) sera officiellement approuvé par le gouvernement costaricien dès novembre 1994... / 8 Lire sur ce point la fiche n° 13 : *"La question des 'puits' dans le cadre du MDP"* / 9 Cf fiche n° 21 : *"La U.S. Initiative for Joint Implementation, poids lourd de la phase pilote"* / 10 COP1, Décision 5 (FCCC/CP/1995/7/Add.1) - Sur cette phase expérimentale, se reporter à la fiche n° 2 : *"La phase pilote de mise en œuvre conjointe : premiers bilans"* / 11 Depuis la fusion des projets CARFIX et BIODIVERSIFIX en un seul projet nommé *Territorial and Financial Consolidation of Costa Rican National Parks and Biological Reserves*, le chiffre s'élève à plus de 65 Mt de CO₂ / 12 *Plantas Eolicas S.A. Wind Facility Project* (62000 tonnes), *Aeroenergia Wind Facility Project* (36000), *Tierras Morenas Wind Farm Project* (380000) et *Dona Julia Hydroelectric Project* (210000) / 13 *"Costa Rica proposes JI fund"*, Joint Implementation Quarterly, Vol.1 n°0, Spring 1995 / 14 Cette approche inspirait également la proposition formulée par le Costa Rica à Kyoto pour contrer le projet brésilien - lire à ce sujet la fiche n° 1 : *"De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre"*. Elle correspond aussi au *Carbon Investment Fund* que se proposait de créer la Banque Mondiale pour accélérer le développement de l'application conjointe - cf fiche n° 18 : *"AC, MDP : le rôle moteur de la Banque Mondiale"* / 15 *"Certifiable, Tradable Offsets in Costa Rica"*, Joint Implementation Quarterly, Vol.2 n°2, June 1996 / 16 Sur cette question de la certification des projets, voir la fiche n° 29 *"Supervision du MDP : quel rôle pour les ONG environnementales ?"* / 17 *"Costa Rican Carbon Offsets Certified"*, Joint Implementation Quarterly, Vol.4 n°2, June 1998 / 18 *"Joint Implementation as Development Policy - The Case of Costa Rica"*, Michael Dutschke & Axel Michaelowa, 1997, 45 pages / 19 Au nombre de ces rencontres informelles, on retiendra en particulier l'accueil, en mai 1996, d'une première conférence internationale sur l'AC dans le cadre de la phase pilote, organisée sous l'égide du PNUE ; le principe de cette conférence fut arrêté par le Costa Rica et le PNUE dès mars 1995, lors de COP1 ; son objectif était *"to improve understanding about the opportunities available through AIJ under the Convention"*, en particulier parmi les pays en développement (*"UNEP Conference on Activities Implemented Jointly - Structuring Opportunities for Building Consensus and Promoting International Cooperation"*, Joint Implementation Quarterly, Vol.1 n°2, Fall 1995). Autre initiative à mettre à l'actif du Costa Rica, l'accueil, en juillet 1996, d'un atelier international sur la foresterie durable et l'AC, grâce à un cofinancement des Etats-Unis (*Environmental Protection Agency*) et des Pays-Bas (*"Costa Rica International Workshop on Sustainable Forestry and AIJ"*, Joint Implementation Quarterly, Vol.2 n°4, December 1996) / 20 Se reporter sinon à la fiche n° 1 *"De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre"* / 21 *"Non-Annex I clean development fund"*, FCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.3, pages 5, 8, 24 et 25 / 22 Cette concession, peu conforme aux objectifs américains, sera *in fine* considérablement atténuée - cf fiche n° 10 *"Définition et mise en place du MDP : le débat institutionnel"* / 23 Le financement, par les pays développés, de projets de réduction d'émissions mis en œuvre sur le territoire de pays tiers et l'obtention en retour de crédits d'émission utilisables au titre du respect des engagements pris / 24 Cf fiche n° 22 : *"L'Amérique Latine, terre d'élection des 'puits' de carbone"* / 25 *"Republic of Costa Rica Partial Proposal - Clean Development Mechanism"*, unofficial translation, FCCC/SB/1999/MISC.3, page 19 / 26 *Idem*, page 21 / 27 *"Republic of Costa Rica Partial Proposal - Clean Development Mechanism"*, FCCC/SB/2000/ MISC.1, page 49 / 28 *"Republic of Costa Rica Partial Proposal - Clean Development Mechanism"*, FCCC/SB/2000/ MISC.1, page 50 / 29 Cf fiche n° 15 : *"MDP : un rôle actif pour les pays en développement"* / 30 *"Republic of Costa Rica Partial Proposal - Clean Development Mechanism"*, FCCC/SB/2000/ MISC.1, page 50 / 31 *"Republic of Costa Rica Partial Proposal - Clean Development Mechanism"*, unofficial translation, FCCC/SB/1999/MISC.3, page 22 - sur cette question de l'accès équitable au MDP, cf fiche n° 16 *"Les Pays les Moins Avancés et le MDP"* / 32 *"Republic of Costa Rica Partial Proposal - Clean Development Mechanism"*, FCCC/SB/2000/MISC.1, page 50

Le Costa Rica, favorable à l'inclusion des "puits" de carbone dans le MDP, souhaite que ses projets pilotes puisse être validés rétrospectivement

Le Costa Rica se prononce par ailleurs en faveur d'un MDP centralisé, au nom de l'équité

Mise à jour :
6 décembre 2000

Rédaction :

Pierre Cornut, économiste, est l'auteur de plusieurs rapports sur le FEM, l'application conjointe Nord-Sud et le mécanisme de développement propre

