

Fiche n° 21

La U.S. Initiative for Joint Implementation, poids lourd de la phase pilote

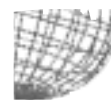
Une mise en place précoce au service d'objectifs sans équivoque

Promoteurs du concept de mise en oeuvre conjointe dans le cadre des négociations climat, les Etats-Unis créent dès octobre 1993 une structure ad-hoc, la *U.S. Initiative on Joint Implementation*, afin d'encourager et d'encadrer la mise en oeuvre de projets conjoints américains. La Convention Climat vient en effet de reconnaître la nécessité de limiter les émissions anthropiques de gaz à effet de serre, et les Etats-Unis, estimant que les options les moins coûteuses sont dans les pays en développement ou en transition vers l'économie de marché, considèrent que le secteur privé doit avoir un rôle central dans l'exploitation de ces potentiels. La notion d'application conjointe soulève encore de vives controverses dans sa version Nord-Sud¹, mais les Etats-Unis, fidèles adeptes du *learning by doing*, entendent être à l'initiative de sa mise en oeuvre concrète, qu'ils souhaitent rapide, et de sa reconnaissance par la communauté internationale, qu'ils comptent bien obtenir. Dès 1994, une trentaine de propositions sont sollicitées par l'USIJI, qui approuvera le 3 février 1995 une première tranche de sept projets conjoints², huit autres propositions étant reportées pour un réexamen ultérieur. Les Etats-Unis espèrent alors que ces projets seront pris en compte au titre de leur engagement de stabilisation de leurs émissions à leur niveau de 1990 d'ici l'an 2000.

Cette politique du fait accompli ne rencontre pas le succès espéré : les Parties à la Convention, réunies à Berlin au printemps 1995, refusent d'entériner sans examen la notion d'application conjointe et décident de lancer une "*phase pilote pour les activités mises en oeuvre conjointement*", ouverte à tout pays volontaire mais excluant toute attribution de crédits d'émission³. Le revers est réel : sans crédits, l'intérêt du secteur privé pour l'application conjointe est fortement réduit. Les Etats-Unis décident alors d'intensifier leurs efforts en faveur de cet instrument. Inscrivant a posteriori l'USIJI dans le cadre de la phase pilote décidée par COP1, ils approuvent en décembre 1995 une seconde tranche de huit projets. Parallèlement, leur discours se précise : principes, critères et méthodes sont définis dans un "*Resource Document on Project & Proposal Development under the USIJI*"⁴ et mis en avant sur la scène internationale.

L'objectif principal affiché par l'USIJI "*is to gain experience and knowledge which can be used as a basis for the post-pilot phase programs*"⁵, et ce en s'appuyant prioritairement sur les acteurs privés. Pour séduire ces derniers malgré l'absence de crédits d'émission, l'USIJI met en avant les bénéfices qu'ils peuvent attendre d'une participation précoce : un meilleur accès aux marchés des pays hôtes, une compétitivité accrue pour les technologies "vertes", de nouvelles sources de financement, une

Promoteurs actifs du concept de mise en oeuvre conjointe, les Etats-Unis créent leur *US Initiative for Joint Implementation* dès 1993 puis valident en février 1995 une première tranche de sept projets, avant même que COP1 ne décide du lancement d'une phase pilote...



réduction du risque lié aux investissements, une reconnaissance médiatique, etc. L'USIJI met également en avant les enjeux stratégiques d'une implication rapide et tangible dans le développement de la notion d'application conjointe : meilleure maîtrise de cet instrument, possibilité "to influence the direction and structure of JI beyond the pilot phase"⁶, établissement d'un "public record of emissions-reducing activities"⁷, et, *last but not least*, renforcement de la crédibilité des approches basées sur le marché. Parallèlement, l'USIJI, sur la base d'une approche très pragmatique (cf encadré), approuve de nouvelles tranches de projets. Au 1er décembre 1997, lorsque s'ouvre à Kyoto la troisième session de la Conférence des Parties, le portefeuille de l'USIJI compte 28 projets : les Etats-Unis sont de loin le premier pays investisseur de la phase pilote.

L'enjeu de COP3 justifie cet effort : la négociation dans le cadre du Mandat de Berlin d'objectifs juridiquement contraignants pour les pays de l'Annexe I a remis à l'ordre du jour le débat sur les instruments de flexibilité. Les Etats-Unis en particulier excluent d'adopter de nouveaux engagements sans avoir obtenu des pays en développement un minimum de concessions sur la flexibilité Nord-Sud. Dans un document intitulé "Joint Implementation: A Market-based Approach to a Global Problem", diffusé le 5 décembre 1997, ils réaffirment donc leur confiance dans le secteur privé et dans le marché : "in the new global economy, the private sector is the engine of technology transfer and financing for developing countries"⁸. Pour la délégation américaine, l'application conjointe une fois mise en place doit être un aiguillon poussant les entreprises "to search the globe for the lowest-cost means of reduction"⁹ et à financer des projets économiquement rationnels de réduction d'émissions. L'établissement d'un marché mondial de droits d'émission doit accompagner et permettre cette implication du secteur privé, aux yeux duquel un bon projet demeure un projet "[which] makes economic sense - particularly when emissions savings from that project can earn cash on an international emissions trading market"¹⁰.

Moins d'une semaine après cette profession de foi américaine, la 12ème séance plénière de la Conférence des Parties voyait l'adoption du Protocole de Kyoto et de son nouveau "mécanisme de développement propre"¹¹...

Un développement rapide dans l'arrière-cours latino-américaine

Affirmé avant même le début de la phase pilote en 1995, le leadership des États-Unis s'est appuyé sur un partenariat étroit avec un certain nombre de pays d'Amérique Latine. Au premier rang de ces derniers, on trouve le Costa Rica, qui s'est engagé très tôt dans la définition et la mise en oeuvre de projets conjoints¹². En septembre 1994, les Etats-Unis signent ainsi avec le Costa Rica un accord bilatéral de coopération sur l'application conjointe¹³. Plusieurs projets sont déjà en préparation, avec le soutien de compagnies électriques américaines. L'objectif est de montrer que le renforcement des "puits de carbone"¹⁴ peut être une option efficace pour fixer de façon mesurable et pérenne du carbone sous forme de biomasse, ceci afin de compenser des émissions de CO₂ liées à la consommation de combustibles fossiles. Au début de l'année 1995, sur la première tranche de sept projets conjoints validés par l'USIJI, trois sont localisés au Costa Rica¹⁵. En décembre de la même année, ce sont à nouveau cinq projets du Costa Rica qui sont approuvés par l'USIJI dans le cadre d'une seconde tranche de huit projets¹⁶. Au total, en moins d'un an, le Costa Rica et les Etats-Unis auront lancé huit projets conjoints, dont quatre opérations de séquestration : le projet

L'additionalité, talon d'Achille de l'approche américaine ?

L'action de l'USIJI s'inscrit dans le cadre des critères fixés en 1995 pour la phase pilote. Ceux-ci font une large place à l'exigence d'additionalité environnementale en précisant que les "activités exécutées conjointement dans le cadre de la phase pilote ... devraient se traduire par des avantages écologiques à long terme réels et mesurables concernant l'atténuation des changements climatiques, qui n'auraient pas été possibles sans ces activités"^[a]. Dans le programme américain, cette notion d'additionalité prend une double signification. Tout d'abord, une proposition soumise à l'USIJI doit inclure "specific measures to reduce or sequester greenhouse gas emissions initiated as a result of the USJI or in reasonable anticipation thereof"^[b] : l'objectif n'est pas de labelliser des projets préexistants, mais de susciter des projets réellement additionnels. Les promoteurs d'une proposition doivent ensuite démontrer que sa mise en oeuvre se traduirait par des "greenhouse gas benefits beyond those that would occur in the absence of the joint implementation activity"^[c].

L'USIJI précise toutefois que l'application de ces critères de sélection "is ... balanced by the goal ... to promote a broad range of projects" : il n'est donc pas question d'adopter "a single, rigid approach", mais au contraire de faire preuve de pragmatisme et de flexibilité dans l'appréciation des projets^[d]. Ce pragmatisme se retrouve dans les instructions fournies aux promoteurs de projets^[e]. L'approche financière de l'additionalité^[f] y est rejetée d'emblée pour une approche plus qualitative : prise en compte des "barrières" s'opposant à la mise en oeuvre d'un projet, analyse des dispositions légales en place et des pratiques et technologies utilisées dans le pays d'accueil, etc. L'USIJI reconnaît ce faisant "the difficulty in seeking to gauge why participants might undertake projects or specific measures, since most projects will be done for multiple reasons"^[g]. Le risque est évident : si le contrôle d'additionalité n'est pas assez rigoureux, "participants [will] simply repackage activities without change from what would otherwise be undertaken"^[h]. L'USIJI a d'ailleurs reconnu "[that] many of the projects proposed under the first and second rounds ... were typical international development projects"^[i]...

[a] "... activities implemented jointly should bring about real, measurable and long-term environmental benefits related to the mitigation of climate change that would not have occurred in the absence of such activities" - COP1, Décision 5, §1d (FCCC/CP/1995/7/Add.1).

[b] "Resource Document on Project & Proposal Development under the USJI", USJI, november 1996, page 15.

[c] Idem, page 11.

[d] Idem, pages 11-12.

[e] "Section 9 - Guidelines for Preparing a USJI Project Proposal", in "Resource Document on Project & Proposal Development under the USJI", op. cit., pages 51 à 58.

[f] Cette approche est abordée dans la fiche n° 3 "Contrôler l'additionalité environnementale : l'approche financière".

[g] - [h] "Resource Document on Project & Proposal Development under the USJI", op. cit., page 53.

[i] Idem, page 13.



CARFIX, le projet *ECOLAND*, le projet *Klinki Forestry* et le projet *BIODIVERSIFIX*. Ces quatre projets, d'une durée comprise entre 16 et 46 ans, visaient à séquestrer près de 50 Mt de CO₂ au total¹⁷, contre 650 000 t. seulement pour les quatre projets d'énergies renouvelables approuvés la même année¹⁸...

Parallèlement à ces efforts conjoints, les Etats-Unis et le Costa Rica s'emploient à promouvoir l'application conjointe en Amérique Latine. Cet activisme se traduit par un essor rapide de cet instrument en Amérique Centrale, et, dans une moindre mesure, en Amérique du Sud. En février 1995, sur la première tranche de projets de l'USIJI, en plus des trois projets costariciens, on trouve deux opérations conduites l'une au Belize et l'autre au Honduras¹⁹. Cinq mois plus tard, en juin 1995, à l'occasion d'un *workshop* accueilli par le Costa-Rica, les Etats-Unis et les sept pays d'Amérique Centrale (Costa-Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras, Salvador, Panama et Belize) signent le premier accord régional de coopération en matière d'application conjointe²⁰, suivi depuis par divers agréments bilatéraux. Enfin, en décembre de la même année, l'USIJI approuve encore, en plus des cinq projets costariciens déjà évoqués, un nouveau projet au Honduras, et un autre au Nicaragua²¹. En moins d'un an, les Etats-Unis auront ainsi constitué un portefeuille de quinze projets conjoints, dont douze en Amérique Centrale... D'autres suivront dès 1996, en Amérique Centrale mais également au Mexique et en Amérique du Sud. Au final, le Costa Rica, avec 9 projets (toutes origines confondues), est désormais de loin le pays en développement le plus engagé dans la phase pilote, et l'Amérique Latine, avec 29 projets, dont 23 pour les seuls pays d'Amérique Centrale, est le groupe régional en développement le plus impliqué²². En dehors de quelques projets soutenus par les Pays-Bas (cinq) et la Norvège (deux), ces projets latino-américains sont essentiellement financés par les Etats-Unis : sur la trentaine de projets américains enregistrés par le Secrétariat, les 2/3 sont mis en oeuvre en Amérique Latine, qui entre pour près de 155 Mt de CO₂ dans le bilan du portefeuille de projets des États-Unis, soit 80% de l'impact total du programme USIJI...

Un bilan quantitativement impressionnant, grâce à quelques gros projets de séquestration

Du point de vue de l'impact sur les émissions²³, les États-Unis sont de très loin en tête des pays investisseurs de la phase pilote, avec un impact cumulé établi à 195 millions de tonnes de CO₂ pour un portefeuille d'une trentaine de projets officiellement enregistrés. Ce chiffre exceptionnel - 90% du bilan de l'ensemble des projets de la phase pilote - s'appuie d'abord sur un recours très large aux diverses options agro-forestières, qui représentent en termes d'impact près de 70% du portefeuille américain, grâce à quelques très gros projets : *Territorial and Financial Consolidation of National Parks and Biological Reserves* (Costa Rica - 57 Mt CO₂ sur 25 ans), *Noel Kempf Mercado Climate Action Project* (Bolivie - 55 Mt CO₂ sur 30 ans), *Klinki Forestry Project* (Costa Rica - 7 Mt CO₂ sur 46 ans), *Rio Bravo Carbon Sequestration Pilot Project* (Belize - 6 Mt de CO₂ sur 40 ans), *Community Silviculture in the Sierra Norte of Oaxaca* (Mexique - 3 Mt CO₂ sur 30 ans)... Mais les Etats-Unis comptent aussi dans leur portefeuille quelques projets non-forestiers de taille exceptionnelle : le projet *Rusagas* dans la catégorie "capture de méthane" (31 Mt d'équivalent CO₂ sur 28 ans), ainsi que les projets *El Hoyo - Monte Galan Geothermal Project* (14 Mt de CO₂ sur 38 ans) et *SELCO - Sri Lanka Rural Electrification* (6 Mt sur 29 ans) dans le domaine des énergies renouvelables²⁴. Sur les dix projets les plus importants de la phase pilote, huit sont ainsi américains²⁵...

L'ampleur de la domination des États-Unis doit toutefois être relativisée, dans la mesure où les Pays-Bas, qui figurent en seconde position avec 12 Mt de CO₂, n'ont pas fourni d'estimation chiffrée d'impact pour près de la moitié de leurs projets pilotes²⁶. Autre élément à prendre en compte, la durée moyenne des projets financés par les États-Unis est particulièrement élevée : près de 30 ans, contre 17 pour la Norvège, 12 pour les Pays-Bas et la Suède, etc. Cela est dû pour partie à l'importance des projets agro-forestiers dans le portefeuille de projets des États-Unis²⁷, mais demeure vrai si l'on considère chaque catégorie isolément : la durée de vie des projets approuvés par l'USIJI est généralement le double de celle des projets financés par les autres pays²⁸. Au delà des problèmes d'additionalité qu'elle suggère, cette extension de la durée de vie des projets américains bien au delà du terme officiel de la phase pilote ne manquera pas de poser problème dans le cadre du MDP...

Le leadership américain, relayé par le Costa-Rica, s'est exercé dans le cadre d'un partenariat étroit avec un certain nombre de pays latino-américains, au premier rang desquels figurent les Etats d'Amérique Centrale : Belize, Honduras, Panama, Nicaragua, Salvador et Guatemala

En terme d'émissions, les Etats-Unis sont de très loin en tête de la phase pilote, grâce à quelques projets de très grande ampleur, en particulier dans le secteur agro-forestier



Au delà de la caricature...

Selon ses opposants les plus virulents, le concept de flexibilité Nord-Sud ne recouvrait à l'origine que l'intention des compagnies électriques américaines de planter des arbres en Amérique Latine pour compenser leurs émissions aux Etats-Unis. Force est de constater que la phase pilote est venue confirmer cette caricature : avec un bilan cumulé proche de 135 Mt de CO₂, les 11 projets agro-forestiers financés par les États-Unis en Amérique Latine représentent à eux seuls près des 2/3 du bilan total des projets officiellement enregistrés par le Secrétariat de la Convention ! Deux projets américains, les projets *Territorial and Financial Consolidation of National Parks and Biological Reserves* (Costa Rica, 57 Mt de CO₂ sur 25 ans) et *Noel Kempf Mercado Climate Action Project* (Bolivie, 55 Mt de CO₂ sur 30 ans), peuvent être érigés en symbole de cette tendance spécifiquement américaine²⁹ : à eux deux, ils représentent désormais plus de 50% de l'impact total de la phase pilote ! Au delà de la caricature, le bilan de la *U.S. Initiative for Joint Implementation* met ainsi en lumière les enjeux d'une inclusion raisonnée des "puits" dans le cadre du MDP³⁰.

Deux "puits" de carbone financés par les Etats-Unis au Costa Rica et en Bolivie assuraient fin 1999 plus de la moitié de l'impact total de la phase pilote

Notes :

- 1 Cf fiche n° 1 "De l'application conjointe au mécanisme de développement propre".
- 2 Il s'agit des projets *Rio Bravo Conservation and Forest Management* (Belize), *CARFIX* (Costa Rica), *Plantas Eolicas S.A. Wind Facility* (Costa Rica), *Ecoland* (Costa Rica), *Rural Solar Electrification* (Honduras), *Decin* (République Tchèque) et *RUSAFOR-Saratov Afforestation* (Fédération de Russie).
- 3 Décision 5 de COP1 (FCCC/CP/1995/7/Add.1) - sur la phase pilote, se reporter à la fiche n° 2 "La phase pilote de mise en oeuvre conjointe : premiers bilans".
- 4 "Resource Document on Project & Proposal Development under the USJI", USJI, november 1996.
- 5 Idem, page 9.
- 6 - 7 Idem - page 10.
- 8 "Joint Implementation: A Market-based Approach to a Global Problem", Fact Sheet released by the U.S. Delegation to the 3rd Conference of the Parties, United Nations Committee on Climate Change, Kyoto, Japan, December 5, 1997.
- 9 - 10 Idem.
- 11 Sur cette transition, lire la fiche n° 1, "De l'application conjointe au mécanisme de développement propre".
- 12 Cf la fiche n° 19 : "Le Costa Rica, laboratoire de la flexibilité Nord-Sud ?".
- 13 "Bilateral Sustainable Development, Cooperation and Joint Implementation of Measures to Reduce Emissions of Greenhouse Gases", 30 septembre 1994.
- 14 Lire sur ce point la fiche n° 13 : "La question des "puits" dans le cadre du MDP".
- 15 Il s'agit des projets *CARFIX*, *Plantas Eolicas S.A. Wind Facility*, et *Ecoland*.
- 16 Il s'agit des projets *Aeroenergia Wind Facility*, *BIODIVERSIFIX*, *Dona Julia Hydroelectric*, *Klinki Forestry* et *Tierras Morenas Windfarm*.
- 17 Depuis la fusion des projets *CARFIX* et *BIODIVERSIFIX* en une seule opération nommée "Territorial and Financial Consolidation of Costa Rican National Parks and Biological Reserves", ce chiffre s'élève même à plus de 65 Mt de CO₂.
- 18 *Plantas Eolicas S.A. Wind Facility* (62000 tonnes), *Aeroenergia Wind Facility* (36000), *Tierras Morenas Wind Farm* (380000) et *Dona Julia Hydroelectric* (210000).
- 19 Il s'agit des projets *Rio Bravo Conservation and Forest Management* (Belize) et *Rural Solar Electrification* (Honduras).
- 20 "JI Statements of Intent", Joint Implementation Quarterly, vol.1 n° 1, summer 95.
- 21 Il s'agit des projets *El-Hoyo - Monte Galan Geothermal* (Nicaragua), *Bio-Gen Biomass Power* (Honduras).
- 22 Cf les fiches n° 2 : "La phase-pilote de mise en oeuvre conjointe : premiers bilans" et 22 "L'Amérique Latine, terre d'élection des "puits" de carbone".
- 23 Il s'agit, rappelons-le, de prévisions fournies par les promoteurs des projets et non de résultats acquis et contrôlés.
- 24 Ce sont aussi les États-Unis qui mettent en oeuvre le projet le plus important de la catégorie "efficacité énergétique", à savoir le projet *Zelenograd District Heating System Improvements* (Fédération de Russie, 1.5 Mt de CO₂ sur 30 ans).
- 25 Les deux autres sont les projets *Forest Rehabilitation in Krkonose and Sumava National Park* (Pays-Bas + République Tchèque - 10 Mt CO₂ sur 15 ans) et *Coal to Gas Conversion* (Norvège + Pologne - 3 Mt équivalent CO₂ sur 17 ans).
- 26 Cette prudence tout à fait isolée est caractéristique du portefeuille de projets des Pays-Bas - cf fiche n° 23 "Les Pays-Bas, pionniers de l'application conjointe".
- 27 La durée de vie des projets forestiers est traditionnellement de plusieurs décennies : il faut s'assurer de la pérennité sur longue période des séquestrations revendiquées - cf. fiche n° 13 : "La question des "puits" dans le cadre du MDP".
- 28 La durée de vie des projets américains d'efficacité énergétique s'élève à 30 ans en moyenne, contre moins de 15 pour les projets mis en oeuvre par les Pays-Bas ou la Suède ; de même, les projets ENR financés par les États-Unis ont une durée de vie moyenne supérieure à 20 ans, contre une dizaine d'années pour les projets néerlandais et suédois... Cette différence augmente évidemment le volume des réductions attribuées à chaque projet.
- 29 En dehors des projets américains, peu de projets agro-forestiers avaient été enregistrés au 17 juillet 1999 : deux pour les Pays-Bas (le projet *PROFAFOR* en Equateur, et le projet *Forest Rehabilitation in Krkonose and Sumava National Park* en République Tchèque), un pour la Norvège (le projet *Reforestation and Forest Conservation* au Costa Rica).
- 30 Se reporter sur ce point à la fiche n° 13 : "La question des "puits" dans le cadre du MDP".

Mise à jour :
16 novembre 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

