

## Fiche n° 23

# Les Pays-Bas, pionniers de l'application conjointe

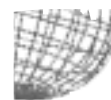
### Un engagement précoce en faveur de l'application conjointe

C'est aux Pays-Bas, en 1989, lors de la seconde Conférence Mondiale sur le Climat, que le concept d'application conjointe est introduit dans les négociations climat. L'engagement néerlandais en faveur de cet instrument de flexibilité est demeuré constant depuis cette date. Il s'est traduit dans un premier temps par une initiative privée : en 1990, les quatre principales compagnies électriques néerlandaises créent la fondation FACE (*Forest Absorbing Carbon dioxide Emission*), qui doit leur permettre de compenser leurs propres émissions de CO<sub>2</sub> en finançant des projets forestiers de séquestration<sup>1</sup>. Parallèlement à cette initiative, les Pays-Bas, à l'instar des Etats-Unis<sup>2</sup> et des pays d'Europe du Nord<sup>3</sup>, se font sur la scène internationale les avocats de l'application conjointe. En 1992, l'évocation de cet instrument par la Convention Climat constitue un premier succès. Mais la notion d'application conjointe soulève vite un certain nombre de controverses, et sa déclinaison Nord-Sud rencontre l'opposition de la plupart des pays en développement<sup>4</sup>. Plus diplomates que les Etats-Unis, les Pays-Bas attendront donc le lancement par la première Conférence des Parties d'une "phase pilote pour les activités mises en oeuvre conjointement"<sup>5</sup> pour mettre en place, en septembre 1995, un *Programme on Pilot Project for Joint Implementation*.

La décision de COP1 n'instaure pourtant pas un contexte très favorable : si la phase pilote est ouverte à tous les pays volontaires, toute attribution de crédits d'émission est exclue, ce qui réduit très fortement l'intérêt des investisseurs potentiels pour l'application conjointe. Les promoteurs de cet instrument doivent donc affronter une double menace : à un échec de la phase pilote dû à une trop faible implication du secteur privé pourrait répondre un succès suspect car reposant sur un simple "recyclage" de projets non additionnels<sup>6</sup>. Soucieux d'éviter l'un et l'autre de ces deux écueils, les Pays-Bas précisent d'emblée qu'ils ne revendiqueront pas le bénéfice des réductions d'émissions obtenues dans le cadre de la phase pilote, tout en annonçant la mise en place d'une série d'incitations concrètes en direction du secteur privé.

Une première disposition incitative, assez classique, consiste à donner acte aux investisseurs de leurs efforts, via "the formal registration of suitable projects and certification of the realised GHG emission reduction or sequestration"<sup>7</sup>. Les Pays-Bas ne se démarquent pas en cela de la décision de

C'est aux Pays-Bas, lors de la Conférence Mondiale sur le Climat de 1989, que la notion d'application conjointe est introduite dans les négociations climat



COP1, qui précise que *"no credits shall accrue to any Party as a result of greenhouse gas emissions reduced or sequestered during the pilot phase from activities implemented jointly"*<sup>8</sup> tout en mettant en place un système d'enregistrement auprès du Secrétariat de la Convention. Mais les Pays-Bas, pour compenser la non-reconnaissance internationale des résultats obtenus, s'engagent à en tenir compte sur le plan interne, en stipulant *"that Dutch companies can use certified emission reduction or sequestration efforts as part of future agreements with the government"*<sup>9</sup>. Sans récuser formellement la décision de COP1 - une double comptabilité (*"dual account"*) est mise en place afin que les *"emission reduction efforts in the Netherlands can clearly be separated from AII efforts abroad"*<sup>10</sup> - les Pays-Bas donnent ainsi aux investisseurs potentiels la garantie que leurs efforts ne seront pas vains<sup>11</sup>.

Mais la principale incitation mise en place par le gouvernement néerlandais est financière : la création en septembre 1995 du *Programme on Pilot Project for Joint Implementation* s'accompagne du déblocage d'un budget d'environ 275 millions de francs sur la période 1996-1999 pour soutenir la mise en oeuvre de projets conjoints, que ce soit dans les pays en développement (60%) ou dans les pays en transition (40%). Ce financement, soulignent les Pays-Bas, *"is part of the overall increase in the Netherlands international cooperation budget, including in the international environmental field"*<sup>12</sup>. La possibilité d'un soutien financier doit inciter les investisseurs à proposer des projets authentiquement additionnels, c'est-à-dire des projets dans le cadre desquels un effort spécifique aura été consenti afin de réduire les émissions au delà de ce qui se serait produit dans une hypothèse *business-as-usual*. Les Pays-Bas se donnent ainsi les moyens d'une application exigeante des critères de sélection définis par la Conférence des Parties et repris par le *Programme on Pilot Project for Joint Implementation*.

**Pour inciter les investisseurs à proposer des projets vraiment additionnels malgré l'absence de crédits d'émission, 275 millions de francs ont été débloqués par les Pays-Bas**

## Critères et procédures de sélection : peut-on vérifier l'additionalité environnementale des projets ?

L'exigence d'additionalité environnementale est la clef de voûte de la notion d'application conjointe<sup>13</sup>. La décision 5 de COP1 stipule ainsi *"that 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"*<sup>14</sup>. A l'image de l'approche retenue par l'USJI<sup>15</sup>, les critères de sélection définis par les Pays-Bas donnent une signification double à cette exigence. Premièrement, les projets devront pour être validés *"result in real emission reductions compared to a baseline situation"*<sup>16</sup> - on retrouve là l'approche traditionnelle de l'additionalité évaluée au niveau du projet sur la base d'un scénario de référence. A ce premier critère s'ajoute un deuxième : seuls seront approuvés les projets *"which would not have been set up, for whatever reason, without AII funding"*<sup>17</sup>. L'application de ces critères est orientée et contrôlée par le *Joint Implementation Registration Centre* (JIRC), une structure établie en août 1996 pour la durée de la phase pilote et placée sous la tutelle du Ministère de l'Environnement<sup>18</sup>.

Le premier acte du JIRC sera d'élaborer une *Joint Implementation Registration and Certification Procedure* précisant les critères généraux fixés par le gouvernement. Ce "manuel", diffusé à partir de l'été 1997, stipule que les investisseurs potentiels doivent d'abord soumettre au JIRC une première proposition, justifiant l'additionalité du projet envisagé à l'aide d'une *"broad study ... making plausible case for the stated starting situation with regard to emissions, and estimates of emissions of greenhouse gases during the course of the project"*<sup>19</sup>. La situation ex ante fournit aussi la base de l'élaboration, dans une deuxième étape, d'un scénario de référence (*"baseline study"*) reposant sur une description des *"emissions of greenhouse gases during a period of twelve consecutive months which end before the starting date of the project"*<sup>20</sup>. Toutefois, la situation ex ante n'est qu'un élément parmi d'autres : le postulant doit également indiquer *"which developments will influence the baseline during the course of the project"*<sup>21</sup> et identifier *"the external factors which may influence the greenhouse gas emissions ... also in the absence of the project"*<sup>21</sup>. Sur la base de ces éléments, le JIRC examine le scénario de référence proposé, qui doit in fine être approuvée par le Ministère de l'Environnement. Le bon déroulement du projet est ensuite contrôlé chaque année par le JIRC, les réductions obtenues donnant lieu à l'établissement par le Ministère de l'Environnement d'un certificat officiel.

**Une institution spécifique, le JIRC (*Joint Implementation Registration Centre*), a été créée sous la tutelle du Ministère de l'Environnement pour superviser les activités mises en oeuvre dans le cadre de la phase pilote**



Au terme de sa mission, le 31 décembre 1999, le JIRC avait examiné de nombreuses propositions, soutenant la plupart d'entre elles, rejetant quelques projets inadéquats. Publié en février 2000, un rapport officiel<sup>23</sup> tire le bilan de cette expérience, en mettant l'accent sur le problème de la validation des références qui seront pris en compte pour évaluer annuellement l'impact des projets. L'exercice s'est avéré complexe, pour un certain nombre de raisons identifiées par le JIRC. Tout d'abord, *"although all baselines received by JIRC must follow certain general rules, they still differ in set-up, assumptions, system boundaries and calculating methods"*<sup>24</sup> : ces divergences, normales dans le contexte de la phase pilote, n'en ont pas moins compliqué la tâche du JIRC. Autre problème plus préoccupant, la plupart des propositions *"were incomplete and extra information was needed to solve unclear applications"*<sup>25</sup>, ce qui s'est souvent traduit par un net allongement des délais d'instruction. Soulignant *"a considerable difference in the quality of information provided"*<sup>26</sup>, le JIRC reconnaît enfin avoir rencontré de réelles difficultés pour évaluer économiquement les propositions qui lui ont été soumises, faute d'information sur les coûts et le financement des projets. Or, comme le souligne le JIRC, *"for a full assessment, all information should be available"*<sup>27</sup>...

Ce problème d'accès aux informations pertinentes ont forcé le JIRC à renoncer à une approche économique de l'additionalité environnementale. Soulignant que des critères financiers *"will always be met by creative bookkeeping"*, le JIRC se reconnaît ainsi incapable de répondre à la question *"does the investment go beyond the investments which would be made otherwise ?"*<sup>28</sup>. On ne peut qu'être surpris devant ce renoncement : obligé, *"in almost all applications"*, de demander aux postulants *"to explain why in their view the AIJ project was additional"*, le JIRC reconnaît que *"mostly the reactions were qualitative and difficult to approve"*<sup>29</sup>... Au final, explique le JIRC, la question de l'additionalité a donc été traitée *"in a pragmatic way"* : *"if a host country ... declared that a project was considered as an AIJ project and a net transfer of money from the Netherland to the host country existed for that project, the project was considered as additional"*<sup>30</sup>. Reste alors à évaluer son impact potentiel : pour cela, le JIRC *"used expert opinion to examine baseline and the effect of reduction measures"*<sup>31</sup>, ce qui l'a conduit, dans certains cas, à réviser à la baisse les estimations fournies par les promoteurs des projets. Ces corrections et le rejet de quelques propositions lui permettent de conclure sur une note plus optimiste : *"JIRC experience shows that external expert review can work"*<sup>32</sup>.

**Faute d'obtenir un accès à l'information pertinente, le JIRC a dû renoncer à une approche économique de l'additionalité et se contenter d'une revue "pragmatique" des propositions qui lui ont été soumises**

### L'avenir : le secteur privé, principal acteur de la flexibilité

Les Pays-Bas, qui accueillent en novembre la prochaine Conférence des Parties, entendent être l'un des moteurs de la mise en place opérationnelle du MDP et de l'application conjointe au sens de l'article 6 du Protocole de Kyoto. Le gouvernement néerlandais envisage en effet de recourir largement aux différents mécanismes de flexibilité à Kyoto : dans le cadre de l'accord de répartition de l'effort au sein de la "bulle" européenne, les Pays-Bas se sont engagés à réduire leurs émissions de 6% par rapport à 1990, alors que les projections officielles tablent sur une augmentation "naturelle" de 12% d'ici la première période d'engagement. Présentée au parlement néerlandais le 20 mars 2000, la seconde partie du *Netherlands' Climate Policy Implementation Plan*, qui traite de la coopération avec les autres pays, prévoit ainsi de réaliser à l'extérieur du territoire néerlandais la moitié d'un effort de réduction estimé à 250 Mt équivalent CO<sub>2</sub> au total. Le secteur privé devrait jouer un rôle central dans cette politique, comme l'illustre l'appel d'offre international lancé par le gouvernement néerlandais le 15 mai 2000 dans le but de solliciter des propositions susceptibles de s'inscrire dans le cadre de l'application conjointe au sens de l'article 6 du Protocole<sup>[a]</sup>.

Une approche similaire pourrait être retenue pour le MDP, lorsque les conditions de mise en oeuvre de cet instrument auront été clarifiées, ce qui pourrait être le cas après COP6. Pierre d'angle de cette mise en oeuvre, la question de l'évaluation de l'impact des projets ne devrait pourtant pas trouver de réponse définitive à La Haye : le développement de méthodes communes d'évaluation relève d'un processus inscrit dans la durée et indissociable d'une expérimentation continue. Toutefois, COP6 pourrait mettre en place des procédures d'approbation, définir un certain nombre de principes généraux et programmer la rédaction d'un guide d'évaluation des opérations de réduction d'émission. Les Pays-Bas, forts de l'expérience acquise dans le cadre de la phase pilote, entendent bien être au coeur de ce processus d'élaboration de règles. Le gouvernement néerlandais pourra s'appuyer pour cela sur le *Netherland Energy Research Center* (ECN, Pays-Bas) et sur la société de conseil *Det Norske Veritas* (DNV, Norvège)<sup>[b]</sup>, auxquelles il a confié l'élaboration d'une procédure standardisée d'évaluation.

Le recours à ces prestataires extérieurs illustre l'approche néerlandaise du MDP : les Pays-Bas envisagent d'accorder au secteur privé un rôle croissant dans la régulation de leurs programmes d'investissements conjoints. L'article 12 du Protocole de Kyoto spécifie en effet que les réductions d'émissions réalisées dans le cadre du MDP devront être *"certifiées par des entités opérationnelles désignées par la Conférence des Parties"* : pour la majorité des analystes, il s'agit de déléguer à des sociétés internationales de conseil et de certification une partie de la procédure de validation des activités mises en oeuvre dans le cadre du MDP<sup>[c]</sup>. Cette lecture du Protocole, qui trouve son origine dans le refus de créer de nouvelles administrations internationales, s'est traduite aux Pays-Bas par le dessaisissement du JIRC, dont les fonctions devraient désormais être assurées par des intervenants privés dans le cadre de la procédure qui sera mise en place par la Conférence des Parties<sup>[d]</sup>.

[a] Cf Joint Implementation Quarterly, Vol. 6, n°2, July 2000, page 3.

[b] Le cabinet Det Norske Veritas a en particulier été impliqué dans l'évaluation des projets conjoints mis en oeuvre par la Banque Mondiale dans le cadre de la phase pilote - cf fiche n° 18 : "Application conjointe, mécanisme de développement propre : le rôle de la Banque Mondiale".

[c] Voir à ce sujet la fiche 29 "Supervision du MDP : quel rôle pour les ONG environnementales ?".

[d] Officiellement, il s'agit pour les Pays-Bas de ne pas être à la fois juge et partie ; l'argument est faible, dans la mesure où l'indépendance du JIRC aurait pu être garantie par des dispositions statutaires ad hoc.



## Les pays en développement laissés pour compte ?

Fin 1999, 24 projets néerlandais étaient officiellement enregistrés auprès du Secrétariat de la Convention<sup>33</sup>, l'impact prévisible en termes d'émissions n'étant fourni que pour les 11 projets dont la référence avait été approuvée par le JIRC. Sur les 24 projets enregistrés, la moitié sont des projets d'efficacité énergétique, mis en oeuvre pour la plupart dans les pays en transition. On recense ensuite 5 projets de substitution énergétique, également accueillis pour l'essentiel par des pays en transition. On trouve enfin trois projets concernant les émissions de méthane, mais aussi deux projets forestiers et un projet portant sur les énergies renouvelables. D'un point de vue quantitatif, donc en limitant l'analyse à 11 projets, le bilan s'élève à près de 12 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>, dont plus de 80% grâce au seul projet *Forest Rehabilitation in Krkonose and Sumava National Park* (République Tchèque, près de 10 Mt sur 15 ans). Ce pourcentage monte à plus de 90% si l'on prend en compte un deuxième "gros" projet, *Emission Reduction at Power Plants in Romania* (environ 1.1 Mt sur 5 ans).

Seuls deux projets mis en oeuvre dans des pays en développement figurent parmi les 11 dont l'impact prévisible a été communiqué au Secrétariat de la Convention : le projet *Methane Emission Reduction at Waste Water Treatment Plant in Coffee Mills* au Costa Rica (un peu plus de 120 000 tonnes sur 10 ans) et le projet *Kilung-Chuu Micro Hydrel* au Bouthan (25 tonnes - ?! - sur 4 ans). Ces deux projets représentent à peine 1% des réductions d'émission prévues : en termes d'impact, les pays en transition se taillent la part du lion. Le bilan est tout aussi contrasté si l'on raisonne sur la base des 24 projets officiellement enregistrés : 6 seulement sont accueillis par des pays en développement...

C'est d'ailleurs avec les pays en transition que les perspectives de coopération semblent les meilleures pour les Pays-Bas dans la perspective de la première période d'engagement. Des accords en ce sens ont ainsi été signés récemment avec la Pologne et avec la Roumanie<sup>34</sup>. Ce dernier pays s'est en particulier engagé à transférer jusqu'à 2 Mt équivalent CO<sub>2</sub> par an aux Pays-Bas entre 2008 et 2012, par le biais d'opérations conjointes mises en oeuvre dans le cadre de l'article 6 du Protocole de Kyoto.

### Notes :

- 1 Cf fiche n° 20 : "La fondation FACE - Forest Absorbing Carbon dioxide Emissions".
- 2 Cf fiche n° 21 : "La U.S. Initiative for Joint Implementation, poids lourd de la phase pilote".
- 3 Cf fiche n° 24 : "La Norvège, à l'avant garde des pays scandinaves".
- 4 Cf fiche n° 1 : "De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre".
- 5 Décision 5 de COP1 (FCCC/CP/1995/7/Add.1).
- 6 Sur l'enjeu de l'additionnalité environnementale, se reporter aux fiches 3 ("Le problème de l'additionnalité environnementale : l'approche financière") et 4 ("Traduire opérationnellement l'exigence d'additionnalité").
- 7 "The Netherlands' Programme on Activities Implemented Jointly", Pays-Bas, août 1998, page 3.
- 8 COP1, Décision 5, § 1.f (FCCC/CP/1995/7/Add.1).
- 9 "The Netherlands' Programme on Activities Implemented Jointly", op. cit., page 3.
- 10 "The Netherlands' Programme on Activities Implemented Jointly", op. cit., page 2.
- 11 Cette approche peut être contestée : si l'Etat néerlandais dispense certains acteurs économiques d'agir au niveau national, cela signifie aussi que d'autres acteurs devront supporter un ajustement plus lourd. Il y a donc là un transfert de charges qui s'apparente à une subvention croisée.
- 12 "The Netherlands' Programme on Activities Implemented Jointly", op. cit., page 3. Les Pays-Bas s'inscrivent ce faisant dans le cadre de la décision de COP1, qui stipule "that 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 to current official development assistance (ODA) flows" - COP1, Décision 5, § 1.e (FCCC/CP/1995/7/Add.1).
- 13 Cf fiches n° 3 : "Le problème de l'additionnalité environnementale : l'approche financière".
- 14 COP1, Décision 5, § 1.d (FCCC/CP/1995/7/Add.1).
- 15 Cf fiche n° 21 : "La U.S. Initiative for Joint Implementation, poids lourd de la phase pilote".
- 16 "The Netherlands' Programme on Activities Implemented Jointly", op. cit., page 4.
- 17 Idem, page 5.
- 18 Au quotidien, toutefois, le JIRC est géré conjointement par Senter, une agence dépendant du Ministère de l'Economie, et KEMA, une société de conseil et de certification. Le rôle du Ministère de l'Environnement semble donc assez formel.
- 19 "Joint Implementation Registration and Certification Procedure - Manual", JIRC, juillet 1997 page 5.
- 20-21 Idem, page 10.
- 22 Idem, page 12.
- 23 "Setting a Standard for JI and CDM - Recommendations on baselines and certification, based on AIJ experience", JIRC, février 2000. Ci-après "Setting a Standard for JI and CDM".
- 24 "Setting a Standard for JI and CDM", op. cit., page 16.
- 25 Idem, page 8.
- 26-27 Idem, page 21.
- 28 Idem, page 27.
- 29 Idem, page 26.
- 30-31-32 Idem, page 20.
- 33 Au 17 juillet 1999 - liste en accès sur le site web de la Convention, [www.unfccc.de/program/aij/aijproj.html](http://www.unfccc.de/program/aij/aijproj.html)
- 34 Cf Joint Implementation Quarterly, Vol.5, n°4, december 1999, page 2.

**Les activités conjointes néerlandaises bénéficient essentiellement aux pays en transition, dont certains ont déjà signé avec les Pays-Bas des accords de coopération dans la perspective de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto**

Mise à jour :  
13 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

