

Fiche n° 25

L'Inde et la flexibilité : vers un "engagement volontaire" ?

Avec la Chine et le Brésil, l'Inde figure au nombre des pays en développement dont la participation est indispensable au succès de l'effort international de prévention du risque climat. Le MDP pourrait être l'un des vecteurs de cette participation. Après s'être opposée à l'application conjointe, l'Inde, sous la pression conjointe des Etats-Unis et du secteur privé indien, semble en effet se rallier progressivement à la notion de flexibilité Nord-Sud.

L'application conjointe Nord-Sud contraire au principe des "responsabilités communes mais différenciées" ?

Avec des émissions annuelles d'environ 900 Mt de CO₂, l'Inde occupe le cinquième rang mondial, après les Etats-Unis (4800 Mt), la Chine (2700 Mt), la Russie (2100 Mt) et le Japon (1100 Mt). Mais la population de l'Inde s'élève à près d'un milliard de personnes, et son niveau d'émission par habitant demeure très faible : 0.9 tonnes de CO₂ par an, contre près de 20 tonnes pour l'américain moyen... La différenciation des engagements est donc au coeur des positions indiennes dans le cadre des négociations climat : pour l'Inde, les pays les plus riches doivent assumer leurs responsabilités en réduisant leurs émissions domestiques tout en soutenant financièrement et techniquement les efforts entrepris par les pays en développement pour maîtriser la croissance des leurs. De fait, le principe des "responsabilités communes mais différenciées"¹, socle éthique de la Convention Climat, impose aux pays les plus riches "d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques", la priorité légitime des pays en développement restant leur développement économique et social.

Attentive au respect de ces principes, l'Inde s'est dans un premier temps opposée à la notion de flexibilité Nord-Sud, alors incarnée par le mécanisme de l'application conjointe. L'Inde, rejointe en cela par la plupart des pays en développement, percevait en effet l'application conjointe Nord-Sud comme une tentative des pays riches de fuir leurs responsabilités². Les pays en développement, d'autre part, craignaient que le financement de l'application conjointe se fasse aux dépens de l'aide publique au développement ou du soutien financier et technique qui leur avait été promis par les pays riches dans le cadre de la Convention³. Tenant compte de ces réticences, la première Conférence des Parties, réunie à Berlin en mars-avril 1995, décidait de lancer une "phase pilote pour les activités mises en oeuvre conjointement", ouverte à tous les pays volontaires mais excluant toute attribution de crédits d'émission⁴.

Fidèle à son analyse de la notion d'application conjointe, l'Inde est largement restée à l'écart de la phase pilote. Il faudra ainsi attendre juillet 1998 pour voir un premier projet indien enregistré par le Secrétariat de la Convention. Co-financé par la Norvège⁵ à travers le *AIJ Program* de la Banque Mondiale⁶, le *Integrated Agriculture Demand-Side Management AIJ Pilot Project* était au terme annoncé de la phase pilote le seul projet officiellement mis en oeuvre en Inde. Mais ce pays n'est pas resté inactif pour autant, et pourrait s'être progressivement rallié à la notion de flexibilité Nord-Sud.

L'Inde, comme beaucoup de pays en développement, s'est dans un premier temps opposée à la flexibilité Nord-Sud, alors incarnée par la notion d'application conjointe



Un ralliement progressif à la flexibilité Nord-Sud sous la pression du secteur privé indien et des Etats-Unis

La position officielle de l'Inde va évoluer à partir de 1997. L'impulsion viendra de l'extérieur du gouvernement : *"between January 1997 and CoP3, the business sector and the NGOs used every opportunity in national workshops, seminars, conferences, etc. to prompt the Ministry of the Environment and Forests to make a policy statement on AIJ and to use the AIJ pilot phase to gain experience"*⁷. Mais il faudra attendre la troisième Conférence des Parties et l'inclusion dans le Protocole de Kyoto du MDP pour voir le gouvernement indien donner un accord de principe à une première série de cinq projets⁸...

Deux organismes ont joué un rôle déterminant dans cette évolution de l'Inde vers une position plus ouverte : le *Tata Energy Research Institute* (TERI), et la *Confederation of Indian Industries* (CII). En juin 1998, le TERI organise un premier *workshop* à New Delhi, avec le soutien de la *Netherlands Energy Research Foundation* et de l'agence de coopération allemande GTZ, *"to sensitize the corporate sector"*⁹. Des groupes de travail permettent de faire émerger des idées de projets. Au terme de cet atelier, les participants recommandent *"that the government of India should draft clear cut policies and facilitate quick clearance of such projects"*¹⁰. Le TERI organisera par la suite plusieurs ateliers sur le MDP, souvent en marge des réunions officielles de la Convention, et publiera de nombreux papiers sur le sujet - son directeur, R.K. Pachauri, est devenu un intervenant incontournable dans le débat sur le MDP. L'intérêt croissant du secteur privé indien pour le MDP a aussi été catalysé par une série d'initiatives récentes de la *Confederation of Indian Industries* (CII) : organisation d'une table ronde sur le MDP en avril 1999, envoi en mai d'une délégation de *"top industrialists"* aux Etats-Unis¹¹... A cette occasion, un *"Indo-US Business Dialogue on the CDM"* est organisé à Washington, en présence de Bill Richardson, Secrétaire à l'Energie¹². Cette mobilisation des milieux industriels a été pour beaucoup dans l'évolution de la position de l'Inde, comme le soulignait le *Economic Times of India* au début du mois d'octobre 1999 : *"CII sets agenda for Clean Development Mechanism"*¹³...

Les Etats-Unis ont également été très actifs, *"waiting anxiously for India's stand on this issue"*¹⁴. Fin août 1999, le *United States Information Services* de Calcutta accueille la présentation publique des résultats d'une étude de marché réalisée par les sociétés de conseil *Hagler Bailly Services Inc.* (USA) et *Credit Rating Information Services of India Ltd.* (Inde)¹⁵. Evaluant le potentiel du MDP en Inde sur la base d'une approche *top-down*, cette étude vient renforcer la position des milieux industriels indiens : grâce au MDP, *"India, between 2000 and 2010, could draw \$39.15bn as foreign direct investment"*, note le *Economic Times of India*¹⁶. Un mois plus tard, le 30 septembre 1999, l'USAID finance une nouvelle *"Round Table on Climate Partnership Projects"*, coordonnée par *Hagler Bailly*, qui permet encore une fois de souligner le potentiel du MDP en Inde¹⁷.

Les efforts des Etats-Unis et des industriels indiens seront récompensés à l'issue d'un *Indian-US Environment Summit* organisé à New Delhi par la CII : le 26 octobre 1999, Bill Richardson et Jaswant Singh (ministre des Affaires Etrangères de l'Inde) signent un *"joint statement on cooperation in energy and related environmental aspects"*¹⁸. Cette déclaration commune, souligne le journal *The Hindu*, *"seeks to give an early effect to the provisions of the Kyoto Protocol"*¹⁹...

De nombreuses questions restent en suspens...

A l'occasion de la signature du *joint statement* indo-américain, T.R. Baalu, Ministre indien de l'Environnement, rappelait qu'il appartenait aux pays développés de réduire d'abord leurs émissions²⁰. De fait, la position officielle de l'Inde sur la question de la suppléantarité²¹ demeure sans ambiguïté :

*"The design and implementation of the CDM must not in any way compromise the modification of longer-term trends in greenhouse gas anthropogenic emissions and concentrations. All the mechanisms, including the CDM, must be supplemental to domestic action in developed countries (...) A quantified ceiling on the emissions limited and reduced through the mechanisms is required"*²².

A partir de 1997, les milieux industriels se sont mobilisés pour le MDP, en étroite collaboration avec les Etats-Unis

La Confederation of Indian Industries et le Tata Energy Research Institute (TERI) ont été à la pointe de cette mobilisation

En octobre 1999, un accord est signé entre l'Inde et les Etats-Unis, mais de nombreuses questions restent en suspens



Cette approche est contestée par les milieux industriels indiens, qui la jugent contraire à leurs intérêts : pour V. Raghuraman, conseiller auprès de la CII, cité par le *Economic Times of India*, "without getting emotional we should look at what is beneficial to India and how we can get the best technologies"²³. Mais cet opportunisme n'est pas approuvé par tous. Pour Sunita Narain, du *Centre for Science and Environment*, "Industry is being greedy and is taking a short term view" : de fait, "the CDM will not solve the global warming problem if the North will not go in for structural changes"²⁴.

L'Inde, à l'image de l'ensemble des pays en développement, refuse par ailleurs que la mise en œuvre du MDP se fasse aux dépens de l'aide publique au développement ou des engagements de coopération pris par les pays les plus riches dans le cadre de la Convention Climat²⁵ :

*"Funding for CDM project activity shall be additional to ODA, GEF and other financial commitments of the developed country Parties. The CDM ... cannot be a substitute for developed country commitments in the Convention relating to financial resources and transfer of technology contained in Article 4.3, 4.5 and 4.7 of the Convention"*²⁴.

Enfin, l'Inde considère que le débat sur les instruments de flexibilité doit être replacé dans le contexte plus large de la convergence des engagements à long terme. Cette position traditionnelle constitue l'arrière plan de sa lecture des mécanismes de flexibilité envisagés par le Protocole de Kyoto : au nom du principe d'équité - reconnu par l'article 3 de la Convention Climat comme fondement d'une stratégie internationale de lutte contre les changements climatiques - le MDP "should be viewed in the light of contraction and convergence of emissions ; wherein developed countries must contract greenhouse gas emissions ... with per capita emissions levels in developed and developing countries coming on a converging path"²⁵.

Pour l'Inde, la reconnaissance de cette approche devait constituer un préalable à la mise en œuvre de quelque instrument de flexibilité que ce soit. L'Inde craint en effet que la marchandisation³⁵ des "unités de réduction des émissions" (application conjointe au sens de l'article 6 du Protocole de Kyoto), des "réductions d'émissions certifiées" (MDP, article 12) et des "fractions d'une quantité attribuée" (permis d'émission négociables, articles 3 et 17) ne débouche in fine sur une logique d'appropriation, qui verrait les pays développés revendiquer un jour comme leur "possession" historique les droits d'émissions qui leur ont été alloués pour la période 2008-2012²⁶.

Le Protocole de Kyoto ne serait alors que la première étape d'un processus d'appropriation de l'atmosphère par les pays développés, au détriment des pays en développement. Anil Agarwal et Sunita Narain, dans une déclaration intitulée "The atmospheric rights of all people on earth", dénonçaient dès 1998 cette dérive : selon les deux chercheurs du *Centre for Science and Environment*, le Protocole de Kyoto "does not recognise the atmospheric rights of the current and future generations of developing countries"²⁷. Pour Agarwal et Narain, la notion de "quantité attribuée" ("assigned amount") "has gone well beyond being a mere target to be reached" : "It has been turned into an 'entitlement' by giving developed nations full 'property rights' over these 'assigned amounts'²⁸, et ce en raison de la logique marchande qui prédomine²⁹ dans le débat sur les instruments de flexibilité. Pour les deux chercheurs indiens, il est urgent de corriger le tir : "The principles of 'emissions trading' ... must now be build upon the equitable principle of 'equal per capita entitlements' for all people on earth"³⁰.

Cette défiance face aux implications des mécanismes de flexibilité, largement partagée par la Chine³¹, a récemment conduit l'Inde à exprimer une mise en garde sans équivoque :

*"Limitation and reduction of emissions through CDM project activity cannot lead to the creation or bestowal of any title, holding, entitlement, goods, commodity or proprietary facility of any nature"*³².

Pour l'Inde, le problème n'est donc pas tant la mise en place d'instruments de marché que le risque de voir les pays développés s'approprier indûment l'atmosphère. Agarwal et Narain, par exemple, soulignent que l'adoption de quotas par les pays en développement "would immediately give them the incentive to trade ... but also to move towards a low emissions developmental path themselves so that the benefits from trading emissions can stay with them for a longer time"³³.

Pour l'Inde, les pays développés doivent commencer par mettre en œuvre leurs engagements, qu'il s'agisse de la réduction de leurs propres émissions ou de l'aide financière et technique promise depuis 1992 aux pays en développement

La différenciation des engagements et la convergence des émissions per capita devront à l'avenir être au cœur des négociations

Les pays développés ne sauraient considérer les quotas qui leur ont été alloués en 1997 à Kyoto comme leur propriété définitive



Vers un "engagement volontaire" ?

Paradoxalement, cette analyse pourrait rejoindre celle du principal émetteur mondial de gaz à effet de serre, les Etats-Unis, qui menacent depuis Kyoto de se retirer du processus de lutte contre les changements climatiques en l'absence de "*meaningful participation by key developing countries*"³⁷.

Le Secrétaire américain à l'Energie, Bill Richardson, ne déclarait-il pas, lors de la signature à New Delhi de la déclaration conjointe "*on cooperation in energy and related environment aspects*" : "*India will benefit financially from assuming a target under the Kyoto Protocol because only Parties with emissions target can take advantage of all benefits - particularly international emissions trading- under Protocol flexibility mechanisms*"³⁸ ? Ne reste plus alors qu'à s'entendre sur le niveau d'un tel "engagement volontaire", et donc des "bénéfices" qui lui seraient liés...

Notes :

- 1 Il s'agit du premier principe établi par l'article 3 de la Convention.
- 2 Cf fiche n° 1 : "De l'application conjointe au mécanisme de développement propre".
- 3 Cf fiche n° 12 : "Le financement du MDP : l'aide publique au développement menacée ?".
- 4 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".
- 5-6 Sur la Norvège et la Banque Mondiale, se reporter aux fiches 18 "Application conjointe et mécanisme de développement propre : le rôle de la Banque Mondiale" et 24 "La Norvège, à l'avant garde des pays scandinaves".
- 7 Dr Kalipada Chatterjee, responsable de Development Alternatives, dans un interview accordé à Joint Implementation Quarterly, Vol.4 n° 1, avril 1998 - la société Development Alternatives avait assuré l'organisation de la conférence et était engagée dans la préparation d'un projet conjoint pour le compte des Pays-Bas.
- 8 Il s'agit des projets *Integrated Agriculture Demand-Side Management* (Banque Mondiale/Norvège), *Direct Reduced Iron* (Japon), *DESI-Power : biomass gasification* (Pays-Bas), *Tamarin Orchard Agro Forestry for Dry Land* (USA) et *Energy recovering from waste gas and liquid* (investisseur non identifié). Source : Joint Implementation Quarterly, Vol.4 n° 1, avril 1998.
- 9-10 Linkages/Journal/Updates, Volume 3 Number 4, 28 octobre 1998.
- 11-12 Joint Implementation Quarterly, Vol.5 n° 2, June 1999.
- 13-14 "*CII sets agenda for Clean Development Mechanism*", Economic Times of India, October 3, 1999 - article repris le 20 octobre 1999 dans la sélection *Climate News* de l'Institut International du Développement Durable.
- 15 Joint Implementation Quarterly, Vol. 5 n° 3, September 1999 / "*CII sets agenda for Clean Development Mechanism*", Economic Times of India, 27 août 1999, op. cit.
- 16 "*CII sets agenda for Clean Development Mechanism*", Economic Times of India, 27 août 1999, op. cit.
- 17 Joint Implementation Quarterly, Vol. 6 n° 1, April 2000.
- 18 "*India, U.S. to combat pollution together*", The Indu, 26 octobre 1999 - article repris le 11 novembre 1999 dans la sélection *Climate News* de l'Institut International du Développement Durable / "*India and USA Join Efforts on CDM*", Joint Implementation Quarterly, Vol. 5 n° 4, décembre 1999.
- 19 "*India, U.S. to combat pollution together*", The Indu, 26 octobre 1999, op. cit.
- 20 "*CII sets agenda for Clean Development Mechanism*", Economic Time of India, 3 octobre 1999, op. cit. / "*India, U.S. to combat pollution together*", The Indu, 26 octobre 1999, op. cit.
- 21 Se reporter sur ce point à la fiche n° 8 "La question de l'efficacité économique et l'enjeu de la suppléantarité".
- 22 "*Submission on article 12 of the Kyoto Protocol : the Clean Development Mechanism*", FCCC/SB/2000/Misc.1
- 23-24 "*CII sets agenda for Clean Development Mechanism*", Economic Time of India, 3 octobre 1999, op. cit.
- 25 Sur ce point, se reporter à la fiche n° 12 : "Le financement du MDP : l'aide publique au développement menacée ?".
- 26-27 "*Submission on article 12 of the Kyoto Protocol : the Clean Development Mechanism*", FCCC/SB/2000/Misc.1
- 28 "*Marchandisation de la survie planétaire*", Monique Chemillier-Gendreau, Le Monde Diplomatique, n° 526, janvier 1998.
- 29 Selon le principe du "*grandfathering*" : les droits d'émissions futurs sont fonction des émissions présentes.
- 30-31 "*The atmospheric rights of all people on earth*", Anil Agarval et Sunita Narain, CSE, octobre 1998.
- 32 Pour Sunita Narain, le Protocole de Kyoto "*is increasingly being understood not as an environmental agreement but a trading agreement*" : selon lui, "*one thing is clear - climate change has been taken out of the world of the environmental lobby and has been placed in the world of money*", lequel préfère évidemment fonctionner "*without the interference of prockly issues of the property rights of the poor*" (septembre 1999 - extraits d'une contribution de Sunita Narain au forum de débat *Perspectives on Policy* du site internet Weatherwane (RFF - Resources for the Future).
- 33 "*The atmospheric rights of all people on earth*", Anil Agarval et Sunita Narain, CSE, octobre 1998.
- 34 Cf fiche n° 30 : "La Chine et la flexibilité Nord-Sud : le refus de la marchandisation".
- 35 "*Submission on article 12 of the Kyoto Protocol : the Clean Development Mechanism*", FCCC/SB/2000/Misc.1 - on retrouve la même mise en garde dans les positions indiennes sur l'application conjointe au sens de l'article 6 et les échanges d'émissions au titre de l'article 17.
- 36 "*The atmospheric rights of all people on earth*", Anil Agarval et Sunita Narain, CSE, octobre 1998.
- 37 Conférence de presse du vice-président Al Gore lors de COP3, le 8 décembre 1997.
- 38 "*India, U.S. to combat pollution together*", The Indu, 26 octobre 1999, op. cit.

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

