

Fiche n° 26

La Chine et la flexibilité Nord-Sud : le refus de la marchandisation ?

Avec des émissions annuelles d'environ 2700 Mt de CO₂, la Chine occupe déjà le deuxième rang mondial après les Etats-Unis (4800 Mt). Or sa consommation énergétique, en l'absence de mesures fortes motivées par la protection de l'environnement, devrait connaître une forte augmentation au cours des vingt prochaines années, augmentation qui reposerait pour l'essentiel sur une consommation de charbon en très forte expansion. Selon le Fonds pour l'Environnement Mondial, qui finance plusieurs projets en Chine, les émissions chinoises pourraient ainsi être multipliées par trois d'ici 2020, ce qui supposerait, pour stabiliser au niveau de 1990 les émissions globales, que le reste du monde parvienne à réduire de 40% son niveau d'émission¹. La participation de la Chine est donc tout à fait indispensable au succès de l'effort international de prévention du risque climat. Le MDP pourrait être l'un des vecteurs de cette participation : du fait même de l'essor prévisible de ses émissions, la Chine offre de larges potentiels de réduction et est généralement considérée comme étant le pays en développement qui bénéficierait le plus de la mise en place d'un instrument de flexibilité tel que le MDP². Pourtant, la participation de la Chine à la phase pilote de mise en oeuvre conjointe³ est restée très en deçà de ce large potentiel : fin 1999, au terme théorique de la phase pilote, un seul projet conjoint avait été enregistré pour ce pays, financé par le Japon⁴. De fait, les autorités chinoises sont restées depuis le début des négociations climat très prudentes vis-à-vis de la notion de flexibilité Nord-Sud, appelant sans relâche les pays développés à mettre d'abord en oeuvre leurs engagements et se positionnant récemment contre la mise en place d'un marché global de droits d'émission...

Les pays développés doivent commencer par mettre en oeuvre leurs engagements

Dans le cadre du débat sur l'application conjointe Nord-Sud puis à propos du MDP, la Chine a toujours fait preuve d'une grande réserve, se limitant souvent au rappel des engagements pris par les pays développés, qu'il s'agisse de la maîtrise de leurs propres émissions pour atteindre les objectifs contraignants fixés par le Protocole de Kyoto, ou de l'aide financière et technique promise aux pays en développement par la Convention Climat (articles 4.3, 4.4 et 4.5).

(i) Pour la Chine comme pour l'Inde⁵ et la plupart des pays en développement, il appartient aux pays développés de réduire d'abord leurs propres émissions : le MDP ne doit être qu'un supplément par rapports aux actions domestiques. La position officielle de la Chine sur la question centrale de la complémentarité est donc sans ambiguïté : *"it must be ensured that CDM project activities shall be*

**Indispensable à la
prévention du risque
climat, la Chine est
restée très prudente
face à la notion de
flexibilité Nord-Sud,
préférant rappeler
aux pays développés
les engagements pris
en 1992 et en 1997**



supplemental to domestic actions by developed country Parties", ce qui suppose "[that] concrete ceiling for the total amount of overseas offsetting acquired from the 3 mechanisms of the KP should be defined *quantitatively and qualitatively*"⁶. L'objectif, récemment précisé par la diplomatie chinoise dans le cadre des négociations menant à COP6, est de faire en sorte que les futurs échanges de droits d'émissions "in no way compromise the longer-term trends in GHG anthropogenic emissions and concentrations"⁷. De fait, l'existence d'une contrainte forte sur leurs émissions domestiques doit conduire les pays les plus riches à jouer un rôle moteur dans la mise au point de technologies et de procédés novateurs, pouvant ensuite bénéficier au reste du monde. Une trop grande flexibilité irait bien entendu à l'encontre de cet objectif⁸. L'enjeu politique est également de taille : pour les pays en développement, les pays riches ne doivent pas fuir leurs responsabilités en finançant de façon massive des opérations de réduction bon marché sur le territoire de pays tiers...

(ii) Par ailleurs, la Chine comme les autres pays en développement ont régulièrement exprimé leur refus de voir le financement de l'application conjointe Nord-Sud puis du MDP se faire 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 Convention.

L'une des raisons de l'opposition de la plupart des pays en développement à la notion d'application conjointe Nord-Sud était la crainte que celle-ci exerce un double effet d'éviction, vis-à-vis de l'aide publique au développement d'une part, et vis-à-vis des contributions des pays les plus riches au FEM d'autre part⁹. Des garanties formelles leur ont été apportées sur ce point par la première Conférence des Parties, dont la décision instaurant une "phase pilote pour les activités exécutées conjointement" stipule que le financement de celles-ci "viendra en sus des obligations financières incombant aux Parties visées à l'annexe II de la Convention dans le cadre du mécanisme financier, ainsi que des flux actuels d'aide publique au développement"¹⁰. Très attachée au respect de ce principe fondamental¹¹, la Chine considère logiquement qu'il doit s'appliquer, au-delà de la phase pilote, au financement du MDP :

*"Funding for the CDM project shall be additional to ODA, GEF and other financial commitments of the developed country Parties under UNFCCC, under the Kyoto Protocol and commitments under other relevant international conventions and their protocols"*¹².

La question se pose de façon identique pour ce qui concerne les transferts de technologies¹³. Alors que les promoteurs de la flexibilité Nord-Sud mettent en avant les transferts technologiques qui pourraient résulter de la mise en place du MDP, les pays d'accueil potentiels rappellent que les pays riches se sont déjà engagés dans le cadre de la Convention Climat¹⁴ à promouvoir le transfert de technologies et de pratiques "propres" en direction des pays en développement, et que cet engagement n'a guère été suivi d'effets. La position de la Chine sur la question des transferts de technologies dans le cadre du MDP reprend donc fort logiquement les termes retenus au sujet du financement des projets :

*"Technology transfer in CDM project shall be additional to the Annex II Parties' commitments on technology transfer to developing country Parties under UNFCCC"*¹⁵.

Enfin, on retrouve le même leitmotiv dans la position chinoise sur la question du financement de l'adaptation grâce au prélèvement d'une taxe sur les activités mises en oeuvre dans le cadre du MDP¹⁶ :

*"The funding for adaptation through this share of the proceeds must be additional to the current and future financing by Parties included in Annex II of adaptation activities under other provisions of the Convention and the Protocol"*¹⁷.

Au final, on constate donc que le premier réflexe de la diplomatie chinoise est de renvoyer les pays développés à leurs responsabilités et à leurs engagements : réduire leurs propres émissions d'une part, aider financièrement et techniquement les pays en développement à maîtriser les leurs d'autre part. Fort éloignée de l'enthousiasme manifesté par un pays comme le Costa Rica¹⁸, la Chine, qui se sait incontournable, adopte ainsi une posture de négociation visant à replacer le MDP dans le cadre plus large des "responsabilités communes mais différenciées", socle éthique de la Convention Climat, qui fait aux pays les plus riches l'obligation "d'être à l'avant garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes"¹⁹.

Pour la Chine, le MDP doit rester supplémentaire par rapport aux efforts domestiques attendus des pays développés

Le MDP ne doit pas non plus se substituer à l'aide technique et financière promise depuis 1992 aux pays en développement par les pays riches

La Chine replace ainsi le MDP dans le cadre plus large des "responsabilités communes mais différenciées"



La Chine contre la mise en place d'un marché global de droits d'émission

Au delà de ce positionnement légitime mais quelque peu rhétorique, les prises de position officielles de la Chine depuis la troisième Conférence des Parties se caractérisent par un refus répété de voir la mise en place des mécanismes de flexibilité définis par le Protocole de Kyoto se traduire par l'émergence d'un marché global de droits d'émission²⁰. Ce refus ferme de la "marchandisation"²¹ de la tonne de carbone va évidemment à l'encontre de l'objectif poursuivi par les promoteurs de la flexibilité par le marché et constitue à ce titre un pierre d'achoppement dans le processus de négociation initié à Kyoto.

Cette position de principe s'exprime d'abord dans le cadre des discussions sur l'article 17 du Protocole de Kyoto, qui stipule que la Conférence des Parties - et non la Conférence des Parties agissant en tant que réunion des Parties au Protocole²² - "définit les principes, les modalités, les règles et les lignes directrices à appliquer ... en matière d'échanges de droits d'émissions" entre les Parties visées à l'annexe B du Protocole. Ajouté in extremis au protocole pour éviter que les Etats-Unis ne fassent échouer les négociations, cet article est généralement considéré comme un première étape vers la mise en place d'un négoce international de droits d'émission²³. Ce point semble toutefois loin d'être acquis si l'on en juge par la position de la diplomatie chinoise, selon laquelle "*it is wrong to attempt going beyond the provisions of the KP to twist the "emission trading" under Article 17 into a so-called "market-based" international buying and selling system or regime, bringing in "brokers", etc.*"²⁴. Pour la Chine en effet, "*the nature, purposes and scope*" des échanges prévus par l'Article 17 "*are essentially no other than being supplemental to domestic actions for meeting Annex B Parties' quantified limitation and reduction commitments under Article 3 of the KP - not for international speculation, etc.*"²⁵.

Jouant sur les ambivalences du texte adopté à Kyoto, la Chine souligne à l'appui de sa position que "*the 'emission trading' under article 17 of the KP is a very limited kind of 'trading'*"²⁶, dans la mesure où cet échange d'émissions "*is merely the "transfer and acquisition", between Annex B Parties, of ... part of an assigned amount ... for addition and subtraction in the respective inventories of "the acquiring Part[y]" and "the transferring Part[y]", as has been clearly stipulated in Article 3.10 and 3.11 of the KP*"²⁷. L'insistance de la diplomatie chinoise sur cette logique de "*transfer and acquisition*" (*NOT buying and selling*)²⁸ lui permet de restreindre le marché global de droits d'émission imaginé par les Etats-Unis à un simple jeu de compensations inter-étatiques, dans le cadre duquel les "échanges" prévus par l'article 17 "*could be effected through bilateral or multilateral arrangement between or among Parties included in Annex B, without creating a new international business transaction system or regime*"²⁹...

La diplomatie chinoise applique la même logique strictement inter-étatique au MDP, stipulant par exemple : "*The governments of the participating Parties shall bear the overall responsibility for the CDM project*"³⁰. S'appuyant une nouvelle fois sur le texte du Protocole, la Chine préconise que les réductions d'émissions certifiées dans le cadre du MDP soient portées une fois pour toute au crédit du pays bailleur de fonds :

*"Any CERs which a Party acquires in accordance with Article 12 shall be added to the assigned amount for the acquiring Party (Article 3.12). This, along with the provision in Article 3.13, rules out using CERs for international speculation, etc."*³¹.

Conséquence de cette approche a minima des échanges de droits émissions : les certificats obtenus dans le cadre du MDP, pas plus que les "*fraction[s] d'une quantité distribuée*"³² transférées au titre de l'article 17 ou les "*unités de réduction des émissions*" découlant de projets mis en œuvre dans le cadre de l'article 6 du Protocole (application conjointe entre pays développés), ne peuvent être réduits à une "commodité" unique négociable sur un marché mondial de droits d'émission. La position chinoise sur ce point est tout à fait claire : "*the concept of "fungibility" among the three mechanisms of the Kyoto Protocol is totally unacceptable*"³³...

Les positions prises depuis 1997 par la diplomatie chinoise se caractérisent par un refus réitéré de voir la mise en œuvre des mécanismes de flexibilité déboucher sur l'émergence d'un marché global de droits d'émission

Pour la Chine, les échanges de droits d'émission prévus par le Protocole de Kyoto relèvent d'un simple jeu de compensations inter-étatiques



Le refus de la marchandisation, une position tactique ?

Au delà de la question du MDP, l'examen des prises de position officielles de la diplomatie chinoise fait apparaître la Chine comme un obstacle aux objectifs poursuivis par les Etats-Unis dans le cadre des négociations, à savoir la mise en place d'un marché global de droits d'émission. Toutefois, l'évolution économique et idéologique actuelle de la Chine conduit certains observateurs à émettre des doutes sur le caractère définitif de l'opposition chinoise au processus de marchandisation de la tonne de carbone initié à Kyoto.

S'exprimant en mars 2000 dans les colonnes de Environmental Finance, Mark Nicholls espérait ainsi que la Chine, à l'image de l'Inde³⁴, finirait par se rallier au "carbon trades"³⁵. Il notait à l'appui de son analyse l'intérêt croissant manifesté par un certain nombre d'investisseurs japonais pour "China's giant cement and steel industries, where energy efficiency programmes could potentially earn carbon credits"³⁶, et surtout le fait que "Chinese government sources ... have privately said that its position of qualified opposition to the CDM has been adopted as a negotiating stance, partly to extract concessions on the conditions of its membership of the World Trade Organisation"³⁷. Le Sénat américain a donc peut-être donné le signal d'un assouplissement progressif des positions exprimées par la diplomatie chinoise en votant le 19 septembre en faveur de relations commerciales "permanentes et normales" avec la Chine, levant ainsi "l'ultime obstacle à l'entrée de la Chine au sein de l'Organisation mondiale du commerce"³⁸... Toujours est-il que la Chine, à l'instar de la majorité des pays en développement³⁹, a pris soin de préserver ses droits futurs en stipulant de façon expresse "that ... any emissions trading under article 17 of the KP does not bestow rights or entitlements to Annex B Parties"⁴⁰...

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



ATLAS CONSEIL
<http://atlas.conseil.free.fr>

Notes :

1 "China : Efficient Industrial Boilers", Global Environment Facility, Project document, november 1996, page 52 / 2 Tout à fait significative à cet égard est la répartition envisagée par la proposition brésilienne de 1997 portant sur la création d'un "fonds de développement propre" (cf fiche 1 "De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre"). Les financements alloués par ce fonds devaient en effet être attribués aux pays en développement au prorata de leurs émissions, ce qui assurait à la Chine près de 30% des fonds disponibles / 3 Sur cette phase pilote, se reporter à la fiche 2 "La phase pilote de mise en oeuvre conjointe: premiers bilans" / 4 Il s'agit du projet *Installation of a Coke Dry-Quenching Facility* (682700 tonnes de CO₂ sur 10 ans), enregistré en juin 99. Depuis, la phase pilote a été prolongée et deux nouveaux projets chinois ont été enregistrés : le projet norvégien *CFBC & CHP project in Shangqiu Thermal Power Plant in Henan Province of China* (91854 tonnes de CO₂ sur 10 ans), ainsi qu'un deuxième projet japonais, le *Model Project for Energy Conservation in Electric Furnace Used for Ferro Alloy Refining* (290500 tonnes de CO₂ sur 10 ans). Liste complète des projets : <http://www.unfccc.de/program/aij/aijproj.html> / 5 Cf la fiche 29 "L'Inde et la flexibilité : vers un "engagement volontaire" ?" / 6 Souligné par l'auteur - FCCC/SB/1999/Misc.3 : "Inputs from China on CDM / Inputs from China on "emissions trading" under Article 17 of the KP", 25 February 1999, pages 5 et 11 respectivement. Habilement, la Chine renvoie à une date ultérieure la fixation de ce "concrete ceiling" pour ce qui concerne le MDP : pour elle, c'est en effet au Conseil Exécutif du MDP - qui ne sera mis en place qu'après l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto - qu'il appartiendra "to determine the quantification of "part of their QELROS" (FCCC/SB/1999/Misc.3 : "Inputs from China on CDM", 25 February 1999, page 8) / 7 FCCC/SB/2000/Misc.1 : "Further Proposal submitted by China on Mechanisms", page 42 / 8 Cf fiche 8 "La question de l'efficacité économique et l'enjeu de la suppléantarité" / 9 Sur ce point, cf la fiche 12 "Financement du MDP: l'aide publique au développement menacée ?" / 10 FCCC/CP/1995/7/Add.1 / 11 Pour la Chine, "any current projects supported through ODA or GEF ... shall not be labeled or re-packaged as AIJ projects" ("Inputs and Views on Experience and Lessons of AIJ under the Pilot Phase - submitted by P.R. China", 10 February 1999, page 2 / 12 FCCC/SB/1999/Misc.3 : "Inputs from China on CDM", 25 February 1999, page 6 / 13 Cf fiche 14 "MDP et transferts de technologies" / 14 Cf en particulier les articles 481 et 485 de la Convention / 15 FCCC/SB/1999/Misc.3 : "Inputs from China on CDM", 25 February 1999, page 6 / 16 L'article 12 du protocole spécifie qu'"une part des fonds provenant d'activités certifiées [sera] utilisée pour couvrir les dépenses administratives et aider les pays en développement Parties qui sont particulièrement vulnérables aux effets défavorables des changements climatiques à financer le coût de l'adaptation" / 17 FCCC/SB/2000/Misc.1 : "Further Proposal submitted by China on Mechanisms", page 40 / 18 Cf fiche 19 "Le Costa Rica, laboratoire de la flexibilité Nord-Sud ?" / 19 Convention Cadre sur les Changements Climatiques, article 3 / 20 Sur cette perspective, cf fiche 6 : "Mécanisme de développement propre, application conjointe et permis d'émission négociables : vers un marché global du carbone ?" / 21 "Marchandisation de la survie planétaire", Monique Chemillier-Gendreau, Le Monde Diplomatique, n° 526, janvier 1998 / 22 La nuance est de taille : la négociation sur les permis négociables prend ainsi place dans le cadre de la Convention, et non du Protocole. Un Etat Partie à la Convention mais n'ayant pas encore ratifié le Protocole garde donc la possibilité de participer aux négociations relatives aux permis négociables : les promoteurs de la flexibilité par le marché - comme les Etats-Unis - se réservent ainsi la possibilité de ne ratifier le protocole qu'une fois satisfaction obtenue sur la question des permis négociables... / 23 Le terme "emissions trading" retenu dans la version originale du protocole, est de ce point de vue beaucoup plus direct que les ambivalents "échanges de droit d'émission" envisagés par la traduction française / 24-25-26-27-28 Souligné par la Chine - "Inputs from China on "Emissions Trading" under article 17 of the KP", op. cit., page 10 / 29 FCCC/SB/2000/Misc.1 : "Further Proposal submitted by China on Mechanisms", page 43 / 30 Idem page 34 / 31 FCCC/SB/2000/Misc.1 : "Further Proposal submitted by China on Mechanisms", page 40. L'article 3§13 du protocole stipule : "Si les émissions d'un Partie visée à l'Annexe I au cours d'une période d'engagement sont inférieures à la quantité qui lui est attribuée en vertu du présent article, la différence est, à la demande de cette Partie, ajoutée à la quantité qui lui est attribuée pour les périodes d'engagement suivantes" / 32 Il s'agit du terme retenu par les paragraphes 10 et 11 de l'article 3 du protocole pour désigner les émissions échangées dans le cadre de l'article 17 / 33 FCCC/SB/1999/Misc.3 : "Inputs from China on CDM", 25 February 1999, page 7 / 34 Cf fiche 29 "L'Inde et la flexibilité : vers un "engagement volontaire" ?" / 35 "Asia cautious on carbon trades", Mark Nicholls, Environmental Finance, March 2000, pages 26-27 / 36-37 Idem, page 27 / 38 "Le Sénat américain ouvre la porte de l'OMC à la Chine", Patrice de Beer, Le Monde, jeudi 21 septembre 2000 / 39 Cf en particulier les positions officielles de l'Inde (fiche 29 "L'Inde et la flexibilité: vers un "engagement volontaire" ?") et du G77 + Chine / 40 Souligné par la Chine - FCCC/SB/1999/Misc.3 : "Inputs from China on "emissions trading" under Article 17 of the KP", 25 February 1999, page 10.