

Fiche n° 27

Pour un MDP "écologiquement correct" : les positions du Climate Action Network

En 1992, le Sommet de Rio a mis en évidence l'implication croissante de la société civile dans le débat sur la protection de l'environnement global. Les ONG environnementales, en particulier, ont marqué de leur présence les négociations qui ont suivi l'adoption de la Convention Climat. Ces ONG, assez nombreuses et disparates, sont coalisées au sein du Climate Action Network (CAN), créé en mars 1989, qui compte désormais près de 300 membres et plusieurs groupes régionaux (tels que le Climate Network Europe - CNE). Des ONG de grande envergure telles que Greenpeace ou le WWF (World Wide Fund for Nature) en font partie : financièrement, techniquement et humainement mieux armées pour suivre les négociations, elles exercent de ce fait une forte influence sur la communauté des ONG¹. Leurs préoccupations au regard du MDP sont avant tout environnementales : le CAN, Greenpeace et le WWF militent pour conserver au Protocole de Kyoto son "intégrité environnementale". Mais ces ONG ont aussi placé la notion d'équité au cœur de leurs positions, qui accordent donc une place importante aux revendications des pays en développement.

Le CAN entend préserver l'intégrité environnementale du Protocole de Kyoto et replacer la notion d'équité au cœur des négociations

**Deux priorités environnementales :
privilégier réellement les efforts domestiques ;
réserver le MDP à des technologies "consensuelles"**

La création à Kyoto de mécanismes de marché n'est pas remise en cause

On ne trouve pas dans les positions du CAN ou de ses deux membres les plus influents de remise en cause du principe même des échanges de droits d'émission et des instruments de marchés définis par le Protocole de Kyoto. Pour le WWF par exemple, *"though some people justifiably question the 'right' to pollute and the creation of a market in pollution allowances, emissions trading is firmly written into the Kyoto Protocol"* : l'enjeu, dès lors, est d'obtenir *"that the rules for trading deliver reliable, transparent and environmentally-effective carbon reductions"*². De fait, le CAN et les grandes ONG anglo-saxonnes concentrent leurs efforts sur deux objectifs environnementaux essentiels :

- limiter le recours à la flexibilité afin que les mesures domestiques demeurent prépondérantes ;
- restreindre le MDP à des technologies non controversées, telles que les énergies renouvelables ou la maîtrise de la demande finale.

La création à Kyoto de mécanismes de marché n'est pas remise en cause



Limiter réellement le recours à la flexibilité pour privilégier les efforts domestiques

L'expression "*environmental integrity*" régulièrement mise en avant par Greenpeace³ illustre la préoccupation première de la majorité des ONG du CAN : faire la chasse aux nombreuses "échappatoires" (*loopholes*) présentes dans le protocole afin que les engagements pris à Kyoto par les pays industrialisés se traduisent par des efforts domestiques réels. Les ONG environnementales ont en effet conscience que ces engagements représentent "*only a small step towards achieving the "ultimate objective" of the Climate Convention*"⁴ et qu'un respect de façade augurerait bien mal de la suite de la mobilisation internationale contre les changements climatiques. La menace constituée par les "*loopholes*" est donc prise très au sérieux par ces ONG : comme l'analyse Greenpeace, "*the potential loopholes in the Kyoto Protocol equal or exceed the reduction requirements of the Protocol*"⁵.

Soucieuses d'éviter une telle dérive, la plupart des ONG environnementales exigent une limitation effective du recours à la flexibilité, afin que le principe de complémentarité ne reste pas un vain mot. Cette exigence est reprise par le CAN, qui rappelait peu avant COP5 que la traduction de ce principe "*must be quantified and verifiable*", précisant "*[that] the vast majority of CAN members believe this is best achieved by placing a quantitative cap on the use of the flexibility mechanisms*"⁶. La position du CAN rejoint sur ce point la notion de "*concrete ceiling*" défendue par la Communauté Européenne et par de nombreux pays en développement⁷. Concrètement, pour le WWF, le recours aux instruments de flexibilité "*should together not account for more than 30 per cent of a given Party's reduction commitment, or 1 per cent of their assigned amount in the cas of Parties allowed to increase emissions*"⁸. D'autres ONG sont moins accommodantes : pour Friends of the Earth / Les Amis de la Terre, il convient que les dispositions adoptés à La Haye par COP6 "*obligent les pays industrialisés à atteindre 80% de leur objectif de Kyoto par des réductions d'émissions sur leur propre sol*"⁹. Les chiffres varient, mais leur finalité reste la même : pour les membres du CAN, le MDP ne doit en aucun cas être "*misused by developed countries as a substitute for aggressive action to reduce domestic emissions*"¹⁰. L'enjeu est réel¹¹ : comme l'explique le WWF, il s'agit de faire en sorte "*that Parties seek to make early efforts to transform the structure of their energy systems and so ease the transition to economies based on improved energy efficiency and clean renewable sources*"¹².

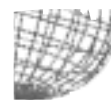
Réserver le MDP à des technologies non controversées sur le plan environnemental

Le deuxième axe fort de la position des ONG environnementales sur le MDP est le refus de voir ce mécanisme profiter à des filières technologiques controversées telles que l'énergie nucléaire¹³. Dénonçant la stratégie contournée de l'industrie nucléaire (laquelle, "*in the lead-up to COP5 ... urged supportive governments not to openly endorse nuclear for fear of a backlash, especially just after the Tokaimura accident in Japan*"¹⁴), Greenpeace est bien entendu à la pointe de ce combat : "*nuclear power must be explicitly excluded from the CDM*"¹⁵. L'énergie nucléaire n'est d'ailleurs pas la seule option frappée d'exclusion : en fait, pour Greenpeace, le MDP "*[should] exclude sinks, nuclear power, coal and large hydro*"¹⁶. Cette position est aussi celle du WWF, qui estime que le Protocole de Kyoto "*will be a failure if ... the CDM gives new incentives for nuclear power, large hydro and 'clean' coal projects*"¹⁷ et s'oppose à la prise en compte des "puits" de carbone en raison de leur "*risky, impermanent and uncertain nature*"¹⁸. Greenpeace et le WWF sont donc favorables à l'établissement par COP6 d'une "*prompt start positive list*" limitant les activités éligibles au titre du MDP "*until the first COP/MOP*"¹⁹.

Cette liste regrouperait les "*renewable energy and demand-side energy efficient technologies*" dont l'éligibilité "*is uncontroversial and can therefore be agreed upon without further delay*"²⁰. Le CAN défend également cette approche : pour être rapidement opérationnel, le MDP "*must focus on a list of fundamentally non-contentious technologies, which have potential in most if not all non-Annex I countries, for a limited prompt start period*"²¹. Cette liste pourrait ultérieurement être élargie à d'autres options, "*if by the time the protocol enters into force this initial phase has proved successful and the full set of rules are in place*"²². Mais en tout état de cause, "*nuclear power, coal and large hydro must be excluded*"²³.

Le recours à la flexibilité doit être limité par la fixation d'un *concrete ceiling* garantissant que les engagements pris par les pays développés à Kyoto se traduiront d'abord par de réels efforts domestiques

Le MDP doit être réservé à une liste de technologies non controversées sur le plan environnemental, excluant en particulier le nucléaire et les "puits" de carbone



Un impératif moral : placer la notion d'équité au coeur des négociations

La notion d'équité est au coeur des positions du CAN et des principales ONG environnementales, qui accordent de ce fait une place importante aux revendications des pays en développement, que celles-ci portent sur le court ou le long terme :

- à court terme, l'accent est mis sur l'importance d'un accès équitable au MDP, condition d'une répartition géographique des projets équilibrée ;
- les ONG environnementales inscrivent le MDP et les autres mécanismes de flexibilité dans une perspective de long terme dominée par la question de la différenciation des engagements.

Des technologies adaptées à tous pour un accès équitable au MDP

L'attention portée par les ONG environnementales aux positions des pays en développement est patente. Le WWF et Greenpeace sont par exemple favorables à l'extension de l'assiette du "share of the proceeds" à l'application conjointe entre pays industrialisés (article 6 du Protocole) ainsi qu'aux échanges de droits d'émission (article 17)²⁴. Greenpeace reprend par ailleurs une exigence forte des pays en développement en spécifiant que le financement du MDP "should be additional to Official Development Assistance programmes and to GEF contributions"²⁵. Mais c'est surtout sur la question du choix des options éligibles que les ONG environnementales recherchent le soutien des pays en développement les plus pauvres en soulignant les enjeux d'un accès équitable au MDP.

Une restriction du MDP à une liste d'options "environnementalement correctes" serait en effet favorable à la grande majorité des pays en développement : comme le souligne Greenpeace, "there is a serious risk that the inclusion of sinks, clean coal and other cheap and dirty technologies will create a race-to-the bottom between developing countries as they compete for the supply of CDM credits to the industrialised countries at the lowest possible price"²⁶. Au contraire, "keeping the CDM focused on state-of-the-art renewable energy and demand side efficiency technology would have the economic benefit of leveling the playing field between developing countries"²⁷. Ce point de vue est aussi celui du WWF : "if large-scale projects involving conventional energy technologies are allowed into the CDM, then the majority of investment will be directed towards a small number of recipient countries that already benefit from a high proportion of investment flows"²⁸. Pour le WWF, seule l'approche préconisée par le CAN "offers opportunities in all countries and at many different scales" : conjuguée avec "a capacity building programme directed towards poorer countries", l'accent mis sur les énergies renouvelables et la maîtrise de la demande finale "will lay the basis for a balanced regional spread of projects"²⁹.

Le MDP ne doit pas occulter la question centrale de la différenciation des engagements à long terme

A l'image des principaux pays en développement³⁰, les membres du CAN inscrivent le MDP et les autres mécanismes de flexibilité dans une perspective de long terme dominée par la question de la différenciation des engagements. Le WWF rejoint ainsi la position du G77 + Chine sur un point fondamental en spécifiant : "the establishment of an emissions trading system should not confer property rights over the atmosphere to participating Parties or legal entities"³¹. Cette position de principe est aussi celle du CAN : "Tradable permits, Emission Reduction Units (ERUs) and Certified Emissions Reductions (CERs) are not property rights"³².

Pour le CAN,
la notion d'équité
reste centrale, qu'il
s'agisse de préserver
l'accès des PMA au
MDP ou d'inscrire
celui-ci dans le cadre
plus large du débat
sur la différenciation
des engagements et
la convergence des
droits émissions à
long terme

Les PMA n'auraient pas grand chose à gagner d'une inclusion des "puits" dans le MDP

Le souci de tenir compte des préoccupations des Pays les Moins Avancés caractérise la position du CAN et des grandes ONG environnementales. Dans un rapport détaillé sur la question des "puits", Greenpeace note ainsi la crainte de certains pays "that unless [sinks] are included ... they may not be able to attract CDM projects"^[a], mais souligne "[that] it is difficult to believe that the current energy supply systems of any one country in the world would not allow for substantial energy reduction and renewable energy projects", citant pour l'exemple les secteurs des transports et des ménages^[b]. Ce point de vue est partagé par les ONG africaines du CAN, qui s'opposent à l'inclusion des projets de séquestration "because they will prevent the technologies that will help Africa develop in a sustainable way from coming at all"^[c].

[a] "Should Forests and other Land Use Change Activities be in the CDM ?", Greenpeace International, August 2000, page 4.

[b] Idem, page 18.

[c] "A clean CDM for developing countries", Douglas Korsah-Brown, (Friends of the Earth Ghana) on behalf of African NGOs in CAN, in "CAN Intervention on Mechanisms", SB13, Lyon, September 4, 2000.



L'enjeu est d'importance : pour l'ensemble des ONG environnementales, on l'a vu, Kyoto n'est qu'un premier pas et il convient dès à présent d'aborder les étapes suivantes, ce qui renvoie à la question pour le moins épineuse de la différenciation des engagements. Pour Greenpeace par exemple, *"there is a need ... to prepare for a decision at COP6 acknowledging that the emission reduction targets in the Kyoto Protocol are inadequate [and] to establish a process after COP6 to review methodologies for establishing and sharing global limits on emissions that can avoid dangerous climate change"*³³. Cette analyse est partagée par le CAN, qui rappelle la nécessité *"to carry out the Third Review of the Adequacy of Commitments at COP7 based upon the IPCC's Third Assessment Report"*³⁴ et souligne *"[that] the current industrialised country targets specified by the Kyoto Protocol are not sufficient ... if the ultimate objective of the Convention is to be achieved"*³⁵. Les ONG environnementales affichent ainsi une conscience claire des principaux enjeux du processus international de prévention du risque climat. Pour le CAN par exemple, *"if one takes the view that there is a global carbon budget, i.e. an amount of carbon that can be emitted before dangerous climate change becomes an inevitability, this budget has to be identified and the core task is then to allocate the carbon budget equitably and fairly among all Parties"*³⁶. Il convient donc de commencer sans attendre l'examen officiel des *"different ideas and models for the fair and equitable allocation of global emissions, (...) e.g. the Brazilian proposal, Contraction and Convergence, per capita or other approaches"*³⁷. Les ONG environnementales replacent ainsi le débat sur la flexibilité et sur le MDP dans le contexte plus large d'un processus de négociation axé sur le long terme et voué, comme le rappelle à bon escient Friends of the Earth / Les Amis de la Terre, à *"fixer les futures réductions d'émissions, selon un principe d'équité, basé sur une même approche par habitant et la reconnaissance de limites écologiques"*³⁸.

Notes :

¹ D'autres ONG environnementales jouent également un rôle important dans les négociations : voir par exemple la fiche n°28 "Le Environmental Defense Fund, porte-parole du "cap and trade".

² "Make-or-Break for the Kyoto Protocol", WWF, august 2000, page 7.

³ Cf la phrase "At stake is the environmental integrity of the Kyoto Protocol", qui donne le ton de l'introduction du communiqué "Cheating on the Road From Lyon to Den Haag", Greenpeace, 5 septembre 2000.

⁴ "Make-or-Break for the Kyoto Protocol", Op. Cit. page 4.

⁵ "Cheating the Kyoto Protocol : Loopholes and environmental effectiveness", Greenpeace International, August 2000, page 1 - souligné par Greenpeace.

⁶ "COP5 Recommendations to Ministers", Climate Action Network, 1999, page 6.

⁷ Cf la fiche n°30 : "MDP : la position officielle de la Chine".

⁸ "Make-or-Break for the Kyoto Protocol", Op. Cit., page 7.

⁹ Communiqué de presse du 11 septembre 2000, Lyon.

¹⁰ "COP5 Recommendations to Ministers", Op. Cit., page 9.

¹¹ Sur cette question, se reporter à la fiche n°8 : "La question de l'efficacité économique et l'enjeu de la suppléantarité".

¹² "Make-or-Break for the Kyoto Protocol", Op. Cit., page 7.

¹³ Pour le CAN, "nuclear power has no role to play in combating climate change" - "COP5 Recommendations to Ministers", Op. Cit., page 16.

¹⁴ "The Clean Development Mechanism : An Instrument for Sustainable Development or a New Nuclear Subsidy ?", Greenpeace International, August 2000, page 1. Sur la question du nucléaire, se reporter à la fiche n°30 "Le MDP, une planche de salut pour l'industrie nucléaire ?".

¹⁵ Idem, page 2.

¹⁶ "The Road to Den Haag : A Cheats Game ?", Greenpeace International, August 2000, page 5.

¹⁷ "Make-or-Break for the Kyoto Protocol", Op. Cit., page 5.

¹⁸ "Make-or-Break for the Kyoto Protocol", Op. Cit., page 6 - sur ce point, se reporter à la fiche n°13 : "La question des "puits" et des usages des sols dans le cadre du MDP".

¹⁹ "Cheating on the Road From Lyon to Den Haag", communiqué de Greenpeace, 5 septembre 2000.

²⁰ "Make-or-Break for the Kyoto Protocol", Op. Cit., page 8.

²¹ ECO, Issue n°01, volume CIV, Lyon, 6 september 2000.

²² "A clean CDM for developing countries", Douglas Korsah-Brown (Friends of the Earth Ghana) on behalf of African NGOs in CAN, in "CAN Intervention on Mechanisms", SB13, Lyon, September 4, 2000.

²³ "COP5 Recommendations to Ministers", Op. Cit., page 1.

²⁴ On notera en passant que le WWF se prononce en faveur d'un alignement de l'application conjointe sur le MDP, ce qui offrirait une alternative au "hot air trading", une décote de 1/3 étant appliquée aux crédits ainsi alloués.

²⁵ "Cheating on the Road From Lyon to Den Haag", Op. Cit. - sur cette question, voir la fiche n°12 : "Le financement du MDP : l'aide publique au développement menacée ?".

²⁶⁻²⁷ "the Road to Den Haag : A Cheats Game ?", Op. Cit., page 7.

²⁸⁻²⁹ "Make-or-Break for the Kyoto Protocol", Op. Cit., page 8.

³⁰ Cf fiches 29 : "L'Inde et la flexibilité : vers un engagement volontaire ?" et 30 : "MDP : la position officielle de la Chine".

³¹ "Make-or-Break for the Kyoto Protocol", Op. Cit., page 7.

³² "COP5 Recommendations to Ministers", Op. Cit., page 6.

³³ "Cheating on the Road From Lyon to Den Haag", communiqué de Greenpeace, 5 septembre 2000.

³⁴ "COP5 Recommendations to Ministers", Op. Cit., page 1.

³⁵⁻³⁶ Idem, page 2.

³⁷ Idem, page 3.

³⁸ Communiqué de presse du 11 septembre 2000, Lyon.

Pour les ONG environnementales du CAN, le Protocole de Kyoto n'est qu'un premier pas dans la mise en place d'un régime international de prévention du risque climat

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

