

Fiche n° 28

Le Environmental Defense Fund, porte-parole du "cap and trade"

Face à Greenpeace et au WWF, qui cherchent à préserver l'intégrité environnementale du Protocole de Kyoto¹, une autre ONG anglo-saxonne joue un rôle déterminant dans les négociations sur le climat : le Environmental Defense Fund², résolument favorable au commerce de droits d'émission et porte-parole du "cap and trade".

Du SO₂ au CO₂, une solution : les marchés de droits d'émission

Depuis près de deux décennies, le Environmental Defense Fund, une ONG américaine basée à New York, s'est engagé dans la promotion et la mise en oeuvre des marchés de droits d'émission, d'abord aux Etats-Unis puis dans le cadre des négociations climat, où elle défend des positions assez proches de celles du gouvernement américain.

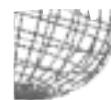
1990 : un soutien résolu au programme SO₂ de George Bush

Aux Etats-Unis, la nécessité de réduire les émissions de SO₂ s'est traduite par la mise en place, à partir de 1990, d'un marché de droits à polluer qui préfigure le régime défini par le Protocole de Kyoto. Les économistes et les juristes du Environmental Defense Fund estiment avoir largement contribué à cette orientation : "EDF was widely credited for advancing the "cap and trade" proposal to reduce acide rain emissions embraced by the Bush administration and then enacted by Congress as part of the Clean Air Act Amendments of 1990"³. De fait, le choix de 1990 couronnait plusieurs années de lobbying en faveur du "development of the offset policy", politique de compensation considérée par l'ONG américaine comme "a significant step toward the creation of markets for emission reductions"⁴.

1997 : le Protocole de Kyoto introduit le cap and trade dans les négociations climat

Le Environmental Defense Fund s'est également attaché à promouvoir une approche de type "cap and trade" dans le cadre des négociations climat, mettant en avant les résultats du programme SO₂, "one of the most successful of U.S. environmental policy initiatives"⁴. Dès février 1996, à l'occasion d'une réunion du Groupe ad-hoc sur le Mandat de Berlin, l'ONG américaine, à l'invitation des

L'instauration
d'un marché du SO₂
en 1990 aux Etats-Unis
puis l'adoption du
Protocole de Kyoto
en 1997 ont couronné
les années de lobbying
du Environmental
Defense Fund



Pays-Bas, introduit le concept de "budget d'émission" dans les négociations. En juillet 1996, lors de la deuxième Conférence des Parties, à Genève, les Etats-Unis annoncent qu'ils sont prêts à accepter un Protocole définissant des objectifs de réductions juridiquement contraignants pour les différents pays de l'Annexe I. Six mois plus tard, en février 1997, *"after developing [the concept of emissions budgets] extensively and seeing it incorporated in the United States' January 1997 proposal to the negotiations"*⁶, le Environmental Defense Fund diffuse un rapport⁷ dans lequel il préconise une nouvelle fois l'adoption d'une approche de type *"cap and trade"*. Ces efforts seront bientôt récompensés : le 11 décembre 1997, la troisième Conférence des Parties adopte le Protocole de Kyoto et ses mécanismes de flexibilité⁸, sur la mise en oeuvre desquels le Environmental Defense Fund publiera bientôt un nouveau rapport⁹.

Au nom du "pragmatisme"¹⁰ ...

Au fil de ses publications, le Environmental Defense Fund, a développé une position politique très cohérente, qui va au-delà des arguments essentiellement économiques habituellement avancés par les promoteurs de la flexibilité par le marché.

Préserver la souveraineté nationale des Parties au Protocole

Pour l'ONG américaine, le principal avantage du *"cap and trade"* est de préserver la souveraineté des Etats : *"by simply defining nations' commitments in terms of overall GHG emissions for which they are responsible -- as opposed to prescribing specific policies and measures applicable to all, the Kyoto Protocol allows the international GHG regime to function as a framework within which the sovereignty of nations is fully preserved"*¹¹. Pour le Environmental Defense Fund, la cause est donc entendue : *"the very essence of emissions trading is choice -- the ability to choose when, where, and how much"*¹².

Faciliter le respect des engagements pris à Kyoto

Le deuxième avantage du *"cap and trade"* est de faciliter le respect des engagements pris : grâce à l'existence d'un marché de droits d'émission, *"countries facing difficulties in complying are provided a mechanism or path that eases their achievement of compliance"*¹³. Pour le Environmental Defense Fund, il est donc contre-productif de limiter le recours au *trading* (par exemple en imposant un effort domestique minimum¹⁴) : *"the only measure of a Party's compliance lies in the matching of its actual GHG emissions with its assigned amount under Annex B, as adjusted by trading"*¹⁵. Le rôle de la Conférence des Parties doit être d'assurer le bon fonctionnement de ce nouveau marché, et non *"[to] scrutinize or regulate the economic, political or technical circumstances under which Parties have achieved, acquired or transferred otherwise legitimate, actual GHG emissions reductions"*¹⁶. Il s'agit, une fois encore, de préserver la souveraineté des Etats.

Des positions qui prennent acte de l'influence du "carbon-lobby"

Les positions défendues par le Environmental Defense Fund peuvent être contestées. Elles s'appuient toutefois sur une analyse "pragmatique" du contexte politique dans lequel se développent les négociations climat, et en particulier de l'influence incontournable de certains lobbies industriels, que ce soit aux Etats-Unis ou ailleurs. L'ONG américaine souligne ainsi que l'importance de la flexibilité pour le succès du Protocole de Kyoto *"is vividly illustrated by examining [its] significance for the emissions-intensive sectors and activities that dominate, at least in part, most industrialized and developing country economies"*¹⁷. De fait, les Parties à la Convention, qui n'ont nullement l'intention de sacrifier leur prospérité économique à la prévention du risque climat, se doivent de tenir compte de la résistance de certains secteurs économiques gros émetteurs : pour le Environmental Defense Fund, *"the predominance of these sectors dictates that nations have the flexibility needed to manage [the] transition [to low-emissions economies] over time"*¹⁸.

**Avantages
du cap and trade
aux yeux de l'ONG
américaine : il préserve
la souveraineté et
facilite la compliance**

**Au coeur du trading,
la liberté de choix :
"the ability to choose
when, where and
how much"**

**Des positions qui
prennent acte de
l'influence du lobby
des gros émetteurs
de carbone sur les
négociations climat**



Pour un MDP sans entraves

Pour le Environmental Defense Fund, qui reprend sur ce point l'analyse des Etats-Unis, *"unless a GHG protocol ... provides incentives for the participation of these nations in GHG emissions limitation and reduction activities, it will lack environmental credibility"*¹⁹. L'ONG américaine a donc adhéré très tôt à la notion d'application conjointe, *"understood as a method by which developing countries without GHG emissions budgets can sell GHG emissions reductions"*²⁰. L'instauration en 1995 d'une phase pilote ne répondait donc pas aux attentes du Environmental Defense Fund, dont le principal économiste, Daniel J. Dudek, écrivait en 1996 : *"It is presently held hostage in the international negotiating process and restricted to a pilot phase without the opportunity for either nations or private investors to receive credit for the results of their extra investments"*²¹. Le Protocole de Kyoto et son mécanisme de développement propre ont toutefois ouvert dès 1997 des perspectives plus sérieuses aux promoteurs de la notion d'application conjointe²², à la grande satisfaction du Environmental Defense Fund, qui expliquait, quelques mois avant COP3 : *"allowing developing countries to reap the benefits of engaging in GHG emissions trading even before they agreed to GHG emissions budgets ... could help persuade [them] to move into the budget regime and to do so more quickly"*²³. Mais le bon fonctionnement du MDP, pour l'ONG américaine, ne doit pas être entravé par des restrictions "arbitraires" ou par une conception stricte de l'additionalité environnementale.

Un refus sans appel de toute "limitation arbitraire" du MDP

Pour le Environmental Defense Fund, les Parties au Protocole *"must avoid decisions or actions that would erect barriers to or impose nonproductive constraints on legitimate trading activity"*²⁴. L'ONG américaine n'adhère donc pas au principe d'une *"positive list"* mis en avant par le CAN et par l'Union Européenne : considérant *"[that] one of the major objectives of emissions trading generally is to stimulate as broad a search as possible for cost-saving opportunities and environmental innovation"*, les experts du Environmental Defense Fund estiment *"[that] rules must accommodate the greatest breadth possible of emissions reduction and sequestration ventures"*²⁵. Pour la même raison, l'ONG américaine considère *"that adopting a rigid 'cap' on Parties' compliance through trading as opposed to domestic actions is necessarily arbitrary from the perspective of the ultimate objective of the Protocol - limiting Annex B Parties' total net emissions"*²⁶. Pour le Environmental Defense Fund en effet, on l'a vu, *"the only measure of a Party's compliance lies in the matching of its actual GHG emissions with its assigned amount under Annex B, as adjusted by trading"*²⁷ : dès lors, *"there is simply no logical way to distinguish between any given increment or surplus or tradable emissions reductions and any other"*²⁸. Le Environmental Defense Fund se prononce donc logiquement en faveur d'une fungibilité absolue entre les différents mécanismes de flexibilité, estimant que toute mesure *"that diminishes the fungibility of emissions will reduce the intensity of entrepreneurial search for emissions reduction opportunities"*²⁹. Pour l'ONG américaine en effet, *"nations and private sector actors must be free to manage and reduce their costs by finding and harvesting the most cost-effective emissions reductions available"*³⁰ : le rôle des Parties *"is not to regulate trading"*³¹ mais de répondre à la question *"what does the market need in order to function ?"*³². La position du Environmental Defense Fund est donc sans appel : *"restrictions on trading ... should be rejected as hindrances to compliance, and therefore, as obstacles to the success of the Kyoto Protocol"*³³.

Une conception fluctuante de l'additionalité environnementale

Pour le Environmental Defense Fund, qui lui préférerait un régime de *full trading*, le MDP risque d'être pénalisé par les coûts de transaction liés à l'évaluation de l'impact additionnel des projets. Mais le niveau de ces coûts sera fonction de l'efficacité du couple méthodes d'évaluation / procédures de contrôle³⁴. Or le Environmental Defense Fund ne fait que survoler cette question, exprimant au fil de ses publications une conception fluctuante de l'additionalité environnementale. En 1996, Daniel J. Dudek écrit ainsi que la validité des crédits d'émission produits dans le cadre de projets conjoints *"will depend to a significant extent upon the credibility of the proposing nation itself"* et envisage donc

Indispensable pour intégrer les pays en développement dans le marché du carbone, le MDP est considéré par le Environmental Defense Fund comme l'antichambre du *full trading*

Le rôle de la Conférence des Parties, pour l'ONG américaine, n'est pas de réguler le *trading* mais de faciliter le fonctionnement de ce nouveau marché : l'instauration d'une *positive list* excluant certaines technologies et la fixation d'un *concrete ceiling* pour limiter le recours à la flexibilité sont donc à proscrire



un système de "sovereign guarantee for these credits"³⁵. Cette vision pour le moins optimiste le conduit alors à exprimer sa confiance en un marché auto-régulé : "reliance on markets to properly value assets is the primary source of accountability for inflated carbon claims"³⁶. Quelques mois plus tard, en 1997, un communiqué du Environmental Defense Fund avance une première lecture de la notion d'additionalité environnementale : "where JI credit results in a project that emits less than the project would have emitted had JI credit not been available, the resulting emissions reduction should be recognized for credit"³⁷. Ce raisonnement est à la base de l'approche financière de l'additionalité écologique³⁸, dont le Environmental Defense Fund contestera pourtant la pertinence dès l'année suivante : "interposing a demonstration of 'financial additionality' on projects proposed under the CDM ... would exemplify a requirement that adds transactions costs without enhancing environmental performance"³⁹...

Les coûts liés au contrôle de l'impact des projets doivent être maintenus à un niveau raisonnable

Notes :

- 1 Cf fiche n° 23 "Pour un MDP "écologiquement correct" : les positions du Climate Action Network".
- 2 Désormais Environmental Defense.
- 3 "From Obstacle to Opportunity : How acid rain emissions trading is delivering cleaner air", Environmental Defense, September 2000, page ii.
- 4 "Emission Budgets: Creating Rewards, Lowering Costs and Ensuring Results", Daniel J. Dudeck, EDF, papier présenté lors du Climate Change Analysis Workshop de Springfield, Virginie, 6-7 juin 1996, page 2. La notion de compensation est à l'origine de la notion d'AC et donc du MDP : les électriciens américains, premiers promoteurs de la flexibilité, avaient pour objectif de "compenser" - en particulier par le biais de programmes de séquestration - les émissions qu'ils ne souhaitaient pas "réduire". La littérature anglo-saxonne utilisait d'ailleurs à l'origine l'expression "carbon-offset", que l'on peut traduire par "compensation-carbone".
- 5 "Cooperative Mechanisms under the Kyoto Protocol - The Path Forward", EDF, June 1998, page 22.
- 6 Idem, page 4.
- 7 "Emissions Budgets: Building An Effective International Greenhouse Gas Control System", EDF, February 1997.
- 8 L'échange de droits d'émission prévu à l'article 17, l'application conjointe entre pays de l'Annexe I telle qu'autorisée par l'article 6 et le mécanisme de développement propre défini par l'article 12.
- 9 "Cooperative Mechanisms under the Kyoto Protocol : The Path Forward", op. cit.
- 10 Le pragmatisme est une «doctrine prenant pour critère de vérité d'une idée ou d'une théorie sa possibilité d'action sur le réel». Par extension, le terme est utilisé à propos "d'une attitude, d'un comportement intellectuel ou politique qui privilégie les faits par rapport à la théorie". On a ainsi utilisé en France le terme "histoire pragmatique" au sujet d'une "histoire qui se propose d'éclairer l'avenir par les faits du passé". Cette série de fiches s'inscrit donc elle aussi dans une perspective "pragmatique", sans pour autant partager la "vision" du Environmental Defense Fund, qu'il s'agisse d'analyser "les faits du passé" ou "d'éclairer l'avenir" (Citations extraites du Robert - Dictionnaire Historique de la Langue Française, sous la direction de Alain Rey, 1998).
- 11 "Cooperative Mechanisms under the Kyoto Protocol : The Path Forward", op. cit., page 21.
- 12 Idem, page 26.
- 13 Idem, page 8.
- 14 Lire à ce sujet la fiche n° 8 : "La question de l'efficacité économique et l'enjeu de la complémentarité".
- 15 "Cooperative Mechanisms under the Kyoto Protocol - The Path Forward", op. cit., page 63.
- 16 Idem, page 32.
- 17-18 Idem, page 27.
- 19 Idem, page 24.
- 20 "Emissions Budgets: Building An Effective International Greenhouse Gas Control System", op. cit., page 21.
- 21 "Emission Budgets: Creating Rewards, Lowering Costs and Ensuring Results", op. cit., page 11.
- 22 Cf la fiche n° 1 : "De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre".
- 23 "Emissions Budgets: Building An Effective International Greenhouse Gas Control System", op. cit., page 23.
- 24 "Cooperative Mechanisms under the Kyoto Protocol - The Path Forward", op. cit., page 7.
- 25 Idem, page 38.
- 26 Idem, page 12 - souligné par l'auteur de cette fiche : généralement, l'imposition d'une limite au trading est justifiée par des considérations de long terme liées à l'objectif ultime de la Convention Climat - cf fiche n° 8 : "La question de l'efficacité économique et l'enjeu de la complémentarité".
- 27 "Cooperative Mechanisms under the Kyoto Protocol - The Path Forward", op. cit., page 63.
- 28 Idem, page 63.
- 29-30 Idem, page 28.
- 31 Idem, page 31.
- 32 Idem, page 29.
- 33 Idem, page 13.
- 34 Cf fiche n° 5 "Procédures de contrôle et de certification dans le cadre du MDP".
- 35 "Emission Budgets: Creating Rewards, Lowering Costs and Ensuring Results", op. cit., page 12.
- 36 Idem, page 12 - on se reportera à la fiche n° 29 "Supervision du MDP : quel rôle pour les ONG environnementales ?" pour mesurer la pertinence de ce point de vue.
- 37 "Elements of an International Agreement on Global Warming", EDF, February, 1997.
- 38 Cf fiche n° 3 "Le problème de l'additionalité environnementale : l'approche financière". Voir également "MDP : traduire opérationnellement l'exigence d'additionalité environnementale", Pierre Cornut, IEPE / Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 12 juillet 2000, 43 pages.
- 39 "Cooperative Mechanisms under the Kyoto Protocol - The Path Forward", Op. Cit., page 39.

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>