

Un instrument de flexibilité controversé :

En 1992, à Rio, les pays développés (pays de l'OCDE et pays en transition vers l'économie de marché) se sont engagés, dans le cadre de la Convention Climat, à limiter d'ici l'an 2000 leurs émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990. Mais ce premier engagement a vite été reconnu insuffisant: réunis à Berlin en 1995, les Etats signataires de la Convention ont lancé un nouveau cycle de négociations visant à trouver un accord sur des objectifs ultérieurs plus ambitieux. Ces objectifs doivent en théorie être adoptés à l'occasion du sommet de Kyoto, en décembre 1997. Malgré la préférence exprimée par certains Etats pour une approche basée sur l'adoption de "politiques et mesures" communes (création d'une taxe-CO₂ par exemple), un système fondé sur l'allocation de quotas d'émission nationaux se met donc en place. Du fait de cette orientation des négociations, une place importante a été accordée dans les débats à divers instruments susceptibles d'apporter au système une certaine flexibilité en permettant des échanges de droits d'émission. L'application conjointe figure au nombre de ces instruments, au même titre que les permis négociables.

La flexibilité "géographique", au nom de l'efficacité économique

Le principe de l'application conjointe est simple: un bailleur de fonds finance une réduction d'émission dans un autre pays pour bénéficier en retour d'un crédit d'émission qui s'ajoutera au quota d'émission qui lui a été alloué. Concrètement, l'application conjointe prendrait la

forme de projets associant un pays d'accueil et un pays bailleur de fonds, les résultats obtenus étant portés au crédit de ce dernier comme s'ils l'avaient été sur son propre territoire. Un pays ayant pris l'engagement de réduire ses émissions dans une certaine proportion pourrait ainsi remplir une partie de cet engagement en finançant, sur le territoire d'un autre pays, des réductions d'émissions qui seraient ensuite portées à son compte. Mais les Etats proprement dits ne seront pas les seuls investisseurs: les promoteurs du mécanisme de l'application conjointe le destinent principalement aux acteurs privés¹. En finançant un projet de réduction d'émissions dans un autre pays, un industriel américain - ou français - pourrait par exemple obtenir un crédit d'émission qui lui permettrait d'émettre plus sur le plan national.

Etat ou acteur privé, la nature du bailleur de fonds effectif ne change rien au principe: dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de compenser l'émission de gaz à effet de serre dans un pays par des réductions équivalentes financées sur le territoire d'un autre pays. Cette logique de compensation est au cœur de l'application conjointe. Elle explique largement la séduction exercée par cet instrument, en particulier sur les gros émetteurs industriels des pays déjà concernés par la limitation des émissions de gaz à effet de serre. L'application conjointe permet en effet de réaliser ailleurs des efforts de réduction d'émissions que l'on ne souhaite pas, pour une raison ou pour une autre, faire chez soi. Les compagnies électriques américaines ont été parmi les premières à défendre cette approche en

L'application conjointe

développant le concept de *carbon-offset*, que l'on peut traduire par compensation-carbone. Dans sa déclinaison la plus primitive, il s'agissait ni plus ni moins pour ces compagnies d'avoir la possibilité de "compenser" par de vastes programmes de séquestration de CO₂ un excédent d'émissions de gaz à effet de serre qu'elles ne souhaiteraient pas "réduire": en clair, dépasser leurs quotas d'émission mais planter en contrepartie des arbres par milliers pour absorber et piéger une quantité équivalente de CO₂... Cette éventualité, on s'en doute, soulève de vives oppositions, en particulier au sein des ONG environnementales impliquées dans les négociations climat: piéger le CO₂ sous forme de biomasse équivaut à alléger le stock accumulé dans l'atmosphère mais ne résout en rien le problème de la croissance rapide des flux d'émissions qui alimentent ce stock²... Les promoteurs du concept de *carbon-offset* ont donc dû adapter leur discours pour proposer, avec la notion d'application conjointe, une approche moins caricaturale: sur le fond, la logique reste la même, mais l'accent est désormais placé sur les réductions d'émissions, et l'on évite de trop mettre en avant les options de captation .

Quoiqu'il en soit, l'application conjointe bénéficie aujourd'hui d'un soutien très actif de la part des gros émetteurs industriels du Nord, relayés dans leurs efforts par plusieurs pays industrialisés... Préoccupés par la perspective d'un renforcement des contraintes d'émissions qui pèsent sur eux, ces industriels sont très investis dans les négociations et exercent un réel lobbying pour limiter l'ampleur des objectifs sus-

Pierre Comut
CNRS - CIRED / ECODEV

ceptibles d'être adoptés à Kyoto. Naturellement favorables à tout ce qui apporterait au système une plus grande flexibilité, ils font de l'application conjointe un élément central de leurs revendications. Cet instrument, tout à fait adapté à leurs attentes, leur permettrait en effet d'ajuster en souplesse leurs activités aux exigences de la prévention du risque climatique: par le biais de l'application conjointe, les pays ou les industriels confrontés à des coûts de réduction prohibitifs pourraient agir en priorité là où les réductions sont moins coûteuses.

L'efficacité économique est en effet le principal argument avancé par les promoteurs de l'application conjointe: selon ces derniers, cet instrument de marché permettra d'exploiter en premier lieu les "gisements" de réduction d'émissions les plus accessibles économiquement et de limiter ainsi le coût de la prévention du risque climat. Cette analyse repose sur l'existence de fortes disparités entre les différents pays signataires de la Convention Climat : les engagements pris, les options de réduction disponibles et leurs coûts varient sensiblement selon les pays. Ainsi, certains pays, qui disposent d'un important potentiel de réductions d'émissions à faible coût, parviendront à atteindre leurs objectifs sans épuiser ce potentiel, alors que d'autres pays, confrontés à des coûts marginaux élevés, n'en devront pas moins réduire fortement leurs émissions pour respecter leurs engagements. Le but de l'application conjointe est précisément de permettre aux seconds d'exploiter une partie du potentiel laissé disponible par les premiers: de ce point de vue, l'application conjointe peut être comparée aux permis négociables, dont la fonction économique est identique.

Une vocation naturelle: "produire" des crédits d'émission dans les pays en développement

Ceci étant, l'application conjointe et les permis négociables présentent des différences notables, différences qui les rendent d'ailleurs complémentaires. En effet, dans un système de quotas d'émissions négociables, il va de soi que seuls les pays ayant des

quotas sont susceptibles de les échanger, ce qui exclut les pays en développement, qui ne devraient pas avoir d'engagements de ce type avant un certain nombre d'années. Or il est communément admis, en particulier parmi les promoteurs de l'application conjointe, que les pays en développement offrent de larges potentiels de réduction à faible coût. Le mécanisme de l'application conjointe présente de ce point de vue une spécificité intéressante par rapport aux permis négociables: axé sur une logique de projets, il permet de "produire" des crédits d'émission sur le territoire des pays qui n'ont pas encore d'engagements quantifiés contraignants. Cette spécificité confère à cet instrument une vocation "naturelle" évidente⁴: recouvrir des opérations Nord-Sud pour permettre aux pays industrialisés d'exploiter sans attendre les potentiels de réduction à faible coût des pays en développement. Il n'est donc pas étonnant que la question de la participation des pays en développement soit depuis plusieurs années au cœur du débat sur l'application conjointe... Vivement souhaitée par les promoteurs de cet instrument, cette participation est toutefois loin d'être acquise, tant les obstacles pratiques et politiques sont nombreux.

Comment évaluer avec certitude l'impact des opérations conjointes Nord-Sud ?

Sur le plan pratique, la mise en place d'un régime d'application conjointe Nord-Sud suppose d'être en mesure d'évaluer avec précision l'impact des opérations conjointes qui seraient mises en œuvre dans les pays en développement, afin d'avoir la certitude que les crédits octroyés correspondent bien à des réductions effectives. Si tel n'est pas le cas, la logique de compensation qui sous-tend la notion d'application conjointe n'est plus respectée: un dépassement de quota bien réel est autorisé en échange d'une réduction qui n'existe que sur le papier... Au lieu d'être un jeu à somme nulle, l'application conjointe devient alors un moyen de contourner les engagements qui seront pris à Kyoto. Pour éviter un tel détournement, il est impératif que la mise en œuvre de chaque projet conjoint se traduise par des réductions d'émissions qui n'auraient pas eu lieu en temps normal.

Ce qui compte en effet, c'est l'impact net du projet par rapport à une référence décrivant l'évolution des émissions en son absence: pour être créditée, une réduction d'émissions doit être additionnelle par rapport à cette référence. Ce critère d'additionalité écologique est évidemment au cœur du mécanisme de l'application conjointe, et son respect conditionne la crédibilité de cet instrument. Mais l'exigence d'additionalité, bien que fondamentale, est difficile à contrôler en pratique.

Considérons par exemple un projet conjoint de substitution énergétique: pour évaluer son impact net en termes d'émissions, il faut comparer les émissions effectives qu'il entraîne pendant sa durée de vie avec les hypothèses d'émission de l'option de référence à laquelle il s'est substitué. L'évaluation des opérations comporte donc deux étapes distinctes: la définition *ex ante* de la référence d'une part, et la mesure des émissions⁵ pendant la durée du projet d'autre part. La mesure - ou l'évaluation - des émissions effectives permet de vérifier que l'opération apporte un mieux par rapport à la référence retenue: dans le cadre du mécanisme de l'application conjointe, une "réduction d'émissions" n'existe et ne se définit que par rapport à une référence explicite. Le véritable enjeu est donc la détermination de cette référence, exercice dont dépend directement le calcul ultérieur des réductions qui seront créditées aux investisseurs. C'est à ce niveau que se situe le risque principal.

La définition d'une référence est le véritable enjeu de l'évaluation

Pour en prendre l'exacte mesure, plaçons-nous dans le contexte d'un pays émergent d'Asie du Sud-Est, dont l'essentiel de la production d'électricité serait assurée à partir de charbon brûlé dans des centrales thermiques peu performantes. La croissance économique rapide du pays et le développement du niveau de vie de sa population se traduisent par une demande d'électricité en constante progression: la mise en place de nouveaux moyens de production est envisagée. Une compagnie électrique américaine, dans le cadre de sa stratégie de développement international, décide de s'implanter sur ce marché et d'y construire une nouvelle centrale thermique. Financé par un

L'application conjointe dans le cadre des négociations climat

La Convention Climat fait référence à la notion d'application conjointe, mais n'en définit pas le contenu et les modalités. De 1992 à 1995, les négociations relatives à ce mécanisme ont surtout mis en évidence une opposition entre les pays en développement et les pays de l'Annexe I sur le champ géographique de l'application conjointe. Par ailleurs, il est vite apparu que la déclinaison concrète de la notion d'application conjointe posait de nombreux problèmes pratiques, liés en particulier à l'évaluation des résultats des opérations susceptibles d'être mises en œuvre.

La Conférence des Parties a donc décidé en 1995, lors de sa première session, de lancer une phase pilote destinée à tester et approfondir le concept d'application conjointe. Un certain nombre de critères provisoires ont été définis, ouvrant le champ de l'application conjointe à tous les pays volontaires mais excluant jusqu'à nouvel ordre toute attribution de crédits d'émission. L'expérience de la phase pilote^a doit permettre à la Conférence des Parties de décider, d'ici la fin de la décennie, des suites qui lui seront données. Mais le calendrier du "Mandat de Berlin" conduit dès à présent les promoteurs de l'application conjointe à lier la négociation de nouveaux engagements au débat sur les instruments...

A On se reportera à l'article de Ph. Ménenteau pour un premier bilan de la phase pilote.

Limitée aux pays industrialisés, l'application conjointe a-t-elle encore un sens ?

Face aux controverses multiples soulevées par l'application conjointe Nord-Sud, il a été proposé de limiter le champ de cet instrument aux seuls pays industrialisés. Une telle restriction présente en particulier l'avantage de neutraliser les risques liés à l'évaluation des projets. En effet, il est acquis que les opérations conjointes, même initiées et mises en œuvre par des acteurs privés, devront recevoir l'aval des Etats concernés. Ces derniers doivent donc s'entendre sur les modalités d'évaluation des réductions qui seront portées au crédit de l'Etat d'origine du bailleur de fonds. En bonne logique, cela signifie que le pays d'accueil accepte de ne pas comptabiliser à son profit ces réductions. Ce que l'un gagne, l'autre le perd: le pays qui bénéficie du crédit d'émission peut dépasser son objectif d'émission, mais celui qui accueille le projet doit émettre moins. Lorsqu'une opération conjointe associe deux pays ayant des engagements quantifiés contraignants, le jeu reste donc à somme nulle même si l'impact de l'opération a été mal évalué. Restreindre l'application conjointe aux pays industrialisés permet donc de garantir la logique de compensation qui sous-tend cet instrument. Ceci étant, l'application conjointe, si elle était réservée aux seuls pays industrialisés, s'apparenterait à un système frustré d'échange de crédits d'émission, les projets eux-mêmes perdant une part de leur importance. On peut dès lors penser qu'il serait plus simple pour ces pays de procéder à des échanges directs par le biais d'un système de permis négociables: si les crédits d'émission échangés correspondent in fine à des ajustements au niveau des engagements pris par chaque Etat, est-il vraiment nécessaire de passer par la formulation de projets spécifiques ?

La vocation ultime de l'application conjointe est donc bien de recouvrir des opérations Nord-

bailleur de fonds extérieur dans une perspective de long terme, cet équipement neuf, inévitablement, fait appel à des technologies récentes et présente un niveau de rendement supérieur à la moyenne du parc installé: ses émissions par kWh produit sont donc moindres... L'investisseur peut dès lors être tenté de faire valoir ce résultat au titre de l'application conjointe, afin de bénéficier de crédits d'émission qui lui seraient utiles aux Etats-Unis. Pour cela, il arguera de l'avance technologique acquise par rapport à la référence constituée par le parc existant... Si cette argumentation était validée, la compagnie américaine obtiendrait des crédits qui ne correspondent pas à une véritable réduction (au sens de l'application conjointe), puisque le projet aurait été mis en œuvre en tout état de cause: adopter comme référence la moyenne du parc installé revient ainsi à accorder une prime injustifiée à toute nouvelle installation...

Il s'agit là, bien entendu, d'un cas extrême de détournement. Mais il illustre bien les enjeux liés à la définition de la référence, et il faut savoir qu'il n'est pas rare de trouver des tentatives similaires dans les projets d'application conjointe développés à titre expérimental depuis quelques années... Ce type de problème peut d'ailleurs prendre des formes bien plus subtiles. Dans le cas de notre centrale thermique, on peut par exemple imaginer qu'un accord intervienne sur la base du compromis suivant: l'avance technologique du projet est reconnue, mais le gain en termes d'émissions est mesuré non pas par rapport à la moyenne du parc, mais par rapport aux installations les plus récentes. Si le "saut" technologique est réel par rapport à cette nouvelle référence, l'application conjointe est validée. En apparence, tout va bien. Mais que se passe-t-il si l'on élargit le cadre de l'analyse pour évaluer la faisabilité de réponses alternatives, visant par exemple à promouvoir des économies d'énergie au lieu d'installer de nouvelles capacités de production ? On découvrira peut-être qu'une combinaison économies d'énergie + recours accru aux énergies renouvelables aurait été une meilleure solution, tant sur le plan économique que du point de vue des émissions des gaz à effet de serre: la "bonne" référence était là, et le projet conjoint tel qu'il a été validé se traduit en réalité par un surcroît d'émissions par rapport à cette référence⁶.

Autre exemple d'erreur d'évaluation liée au choix d'un périmètre d'analyse trop restreint: supposons que notre compagnie électrique décide de financer un projet conjoint dont l'objectif est de préserver une zone forestière menacée par une surexploitation humaine. Grâce à l'intervention de la compagnie, une réserve naturelle est créée, et la déforestation est interrompue: en termes de CO₂, le bilan du projet *stricto-sensu* est évidemment positif⁷. Mais le fait de préserver une zone déterminée ne garantit pas nécessairement que la pression déforestatrice ne se déplace pas tout simplement sur une zone voisine, annulant ainsi l'impact revendiqué. Si ce risque n'a pas été pris en compte, la validation de l'opération peut une fois encore conduire à créditer le bailleur de fonds de réductions d'émissions purement "virtuelles"...

Méthodes d'évaluation et procédures de contrôle restent à développer

Arrêtons là les exemples: ils suffisent pour comprendre que les difficultés et les risques sont nombreux, mais qu'ils commencent à être bien connus. L'objectif est désormais d'apporter des réponses aux différents problèmes pratiques identifiés, afin de sécuriser le développement de l'application conjointe Nord-Sud. Des procédures et des méthodes d'évaluation fiables et rigoureuses doivent en particulier être développées et adaptées aux diverses catégories d'intervention envisageables. Cela est d'ailleurs d'autant plus indispensable que rien n'empêche a priori les partenaires associés dans le cadre d'une opération conjointe Nord-Sud de s'entendre pour en surévaluer l'impact. Il convient donc également de mettre en place des procédures de contrôle et de vérification, ainsi qu'un système de pénalités suffisamment dissuasif pour décourager les éventuels tricheurs. Ces fonctions de contrôle devront bien entendu être exercées sous la responsabilité ultime d'un organe spécifique de la Convention. Un "droit de regard" sur chaque projet devra parallèlement être garanti aux différents Etats ainsi qu'aux ONG: la transparence, le libre accès aux informations pertinentes et l'exercice d'une vigilance multiple et diffuse constituent la meilleure assurance contre un détournement toujours possible de l'application conjointe Nord-Sud. Mais le règlement de ces problèmes techniques

Sud. Toutefois, on peut fort bien imaginer, dans un premier temps, de restreindre le champ géographique de cet instrument aux seuls pays industrialisés. En effet, il est peu probable, compte tenu de l'ampleur des difficultés à surmonter, que les négociations en cours puissent déboucher à Kyoto sur un accord définitif qui mettrait fin à la phase pilote et programmerait la mise en place rapide d'un régime d'application conjointe Nord-Sud. Mais l'on peut envisager, dans le cadre de la phase pilote, d'instaurer un sous-régime spécifique, ouvert aux seuls pays industrialisés, et dans le cadre duquel les réductions d'émissions obtenues par le biais d'opérations conjointes seraient portées au crédit du bailleur de fonds. Cela permettrait tout d'abord d'avoir rapidement une possibilité d'échanges de crédits entre pays de l'Annexe I, le temps de préparer et de mettre en place un système de permis négociables plus fluide. Pendant cette période intermédiaire, les échanges de crédits seraient assis sur des projets spécifiques, ce qui est plus concret. Cela permettrait également de définir et de tester méthodes d'évaluation et procédures de contrôle en vue d'une extension aux pays en développement. Cette extension serait ensuite facilitée par les garanties techniques ainsi obtenues, et par la volonté des pays en développement de profiter à leur tour des flux financiers générés.

d'évaluation et de contrôle n'est pas tout: l'avenir de l'application conjointe Nord-Sud dépend *in fine* d'une évolution positive de la position des pays en développement, dont les réticences restent fortes face à un instrument aux implications encore indé- cises pour eux.

Quels bénéfices pour les pays en développement ?

Afin de surmonter ces réticences, les promoteurs de l'application conjointe mettent en avant la coopération que cet instrument instituerait entre les pays industrialisés et les pays en développement. De fait, l'application conjointe peut présenter un intérêt réel pour ces derniers, en suscitant de nouveaux flux d'investissements à leur profit et en accélérant le rythme des transferts de technologies et de savoir-faire. Par ailleurs, les pays en développement, s'ils parviennent à imposer un juste partage de la "rente" liée à l'exploitation éventuelle de leurs potentiels de réduction à faible coût, pourraient réaliser des gains financiers conséquents. Mais les pays en développement semblent pour le moment surtout sensibles aux risques que cet instrument comporte pour eux, et attendent des pays industrialisés qu'ils apportent à leurs interrogations des réponses politiques sans équivoque.

L'application conjointe, une menace pour l'aide publique au développement ?

Les pays en développement craignent, en premier lieu, que le financement de l'application conjointe se fasse aux dépens de l'aide publique au développement (APD) ou du soutien financier et technique qui leur a été promis par les pays riches dans le cadre de la Convention Climat. Si le développement de l'application conjointe devait par exemple s'appuyer sur une profonde réorientation des fonds déjà affectés à l'APD, les pays en développement auraient plus à y perdre qu'à y gagner, surtout dans un contexte général qui voit depuis plusieurs années le niveau de l'APD baisser imperturbablement. Reste que l'application conjointe est d'abord un mécanisme conçu pour le secteur privé: or il n'y a pas lieu, dans le cas de projets

conjointes financés sur fonds privés, de se demander si le financement a été "détourné" d'un flux quelconque, puisque l'investissement privé n'est pas une obligation morale. La question ne se pose donc que pour les fonds publics qui pourraient être alloués au développement de l'application conjointe. Elle n'en préoccupe pas moins les pays en développement, qui exigent que les différents flux de financement publics soient clairement dissociés. Des garanties formelles leur ont été données sur ce point: il a en particulier été précisé que le financement des opérations conjointes viendrait en sus des flux actuels d'APD et des obligations financières des pays riches dans le cadre de la Convention⁸. Mais l'APD est en baisse, et le volume de l'engagement financier des pays les plus riches dans le cadre de la Convention Climat n'est pas précisé: dans ces conditions, les assurances données n'ont pas grande valeur... Pour apporter aux pays en développement une garantie réelle, il faudrait que les pays industrialisés s'engagent de façon beaucoup plus explicite et contraignante sur l'APD comme sur l'aide promise aux pays en développement dans le cadre de la Convention, qui devraient toutes deux faire l'objet d'engagements exprimés en pourcentage du PIB. Au-delà du débat sur le financement de l'application conjointe se dessine ainsi la nécessité d'un accord historique entre le Nord et le Sud sur l'aide publique au développement durable⁹.

Les pays en développement ne risquent-ils pas d'hypothéquer leur avenir ?

Par ailleurs, la position des pays en développement sur l'application conjointe Nord-Sud est très liée à la question sensible de l'extension progressive à ces pays du système de quotas déjà mis en place pour les pays industrialisés. Les pays en développement craignent, dans cette perspective, que l'application conjointe ne se retourne à terme contre eux, si les "gisements" de réduction d'émissions à faible coût dont ils disposent sont exploités de façon précoce par les pays les plus riches. Pour avoir "vendu" imprudemment leurs potentiels de réduction les plus accessibles économiquement et réduit ainsi leurs marges de manœuvre, les pays en développement pourraient *in fine* avoir à supporter un coût élevé pour res-

pecter leurs engagements à venir. Cette crainte d'ordre stratégique renvoie sur le plan symbolique au contentieux historique du "pillage" des ressources naturelles des pays en développement par les pays du Nord avant, pendant et après la période de colonisation. Certains dénoncent même derrière la notion d'application conjointe une tentative néo-colonialiste des pays les plus riches, qui chercheraient à assurer la pérennité de leur mode de vie non durable en exploitant une nouvelle fois les richesses naturelles du Sud. Quoiqu'il en soit, la question reste posée: les pays en développement volontaires pour accueillir des opérations conjointes risquent-ils de voir leurs marges de manœuvre réduites à terme ?

Une telle éventualité est en fait assez peu probable, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les ordres de grandeur en jeu devraient rester longtemps marginaux par rapport à l'augmentation rapide des émissions des pays en développement. D'autre part, le fait d'accueillir des projets conjoints permettra aux pays en développement de bénéficier de transferts de technologies et de savoir-faire et d'augmenter ainsi leur capacité à maîtriser le jour venu leurs propres émissions. Enfin, il faut bien voir que le risque évoqué dépend en réalité de la façon dont les efforts déjà consentis par les pays en développement seront pris en compte lors de la définition de leurs futurs engagements. Le problème, d'ailleurs, se pose tout autant pour l'application conjointe que pour les interventions financées par le mécanisme financier de la Convention, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM): comme il est vital d'agir sans attendre dans les pays en développement pour infléchir l'évolution de leurs émissions, on ne peut pas imaginer d'appliquer ensuite à ces pays une règle qui ne tiendrait pas compte de leur bonne volonté initiale. De fait, l'universalisation d'un système de quotas d'émission suppose de définir des clefs de répartition qui prendront en compte les situations différentes des pays concernés et la réalité des efforts déjà accomplis: amorcée faute de mieux sur la base de taux de réduction uniformes, le développement de l'action internationale de prévention du risque climatique s'accompagnera nécessairement d'avancées continues vers une différenciation multi-critères des objectifs, beaucoup plus équitable. A plus ou moins

Quel potentiel pour l'application conjointe Nord-Sud ?

Le développement de l'application conjointe dépendra de nombreux facteurs, et en particulier du niveau de réduction auquel s'engageront les pays de l'Annexe I. Les caractéristiques du régime qui sera mis en place par la Conférence des Parties influenceront également les volumes d'échanges réalisés: si le recours à l'application conjointe est fortement bridé, ou si l'application conjointe Nord-Sud est exclue, il est probable que le développement de cet instrument restera limité. Il est donc difficile d'estimer par avance le potentiel de l'application conjointe.

En se basant sur les chiffres prospectifs du Conseil Mondial de l'Energie^a, et sur des hypothèses relatives au degré de pénétration de l'application conjointe, on peut explorer les ordres de grandeur en jeu. On retiendra, pour les pays de l'Annexe I, un objectif relativement modéré pour 2010, à savoir une réduction moyenne de 10% des émissions de CO₂ liées à la consommation d'énergie. On fait l'hypothèse que le recours à l'application conjointe Nord-Sud^b sera autorisé à cette date, mais limité à un dixième de l'effort nominal de réduction: autrement dit, les mesures domestiques doivent au minimum se traduire par une réduction de 9% en dessous du niveau de 1990^c.

En bref, le "champ" ainsi ouvert à l'application conjointe Nord-Sud correspondrait dans le cadre de ces hypothèses à 1% des émissions de 1990 des pays de l'Annexe I. On exclura cependant les pays en transition vers l'économie de marché, en supposant que ces pays n'auront pas besoin de recourir à l'application conjointe Nord-Sud pour respecter leurs engagements. Les émissions des autres pays de l'Annexe I (Europe de l'Ouest, OCDE Pacifique, Amérique du Nord) pour l'année de référence 1990 s'élèvent à plus de 2700 MtC. Le potentiel de l'application conjointe Nord-Sud à échéance 2010 s'élèverait donc à environ 27 MtC par

an. En retenant une fourchette de coûts assez large, de 5\$ à 50\$ par tonne réduite, on arrive à une estimation des flux financiers générés comprise entre 135 et 1350 millions de dollars par an^d.

Reste à mesurer l'impact des réductions "application conjointe" sur l'évolution des émissions des pays en développement. Si l'on prend comme référence le scénario médian^e du rapport 1995 du Conseil Mondial de l'Energie, il apparaît que ces émissions, qui s'élevaient en 1990 à un peu plus de 1700 MtC par an, pourraient augmenter sensiblement pour atteindre à l'horizon 2020 un niveau annuel supérieur à 4000 MtC. L'impact de l'application conjointe Nord-Sud devrait donc rester marginal par rapport au rythme d'augmentation des émissions des pays en développement.

- a World Energy Council / IIASA: Global Energy Perspective to 2050 and Beyond, Report 1995.
- b On n'évalue ici que le potentiel Nord-Sud, à l'exclusion des formes d'échange de crédits d'émissions qui pourraient être mises en place au sein des pays de l'Annexe I.
- c Ce faisant, on tient aussi compte du fait que seules les entreprises industrielles de taille importante seront concernées.
- d En 1996, les flux de capitaux privés à destination des pays en développement se sont élevés à 307 milliards de dollars, tandis que le montant de l'aide publique au développement enregistrait un recul historique à 59 milliards de dollars.
- e Il s'agit du scénario B "Middle Course".

brève échéance, une logique de convergence finira ainsi par s'imposer: dès lors, les pays en développement qui auront pris les devants - en accueillant des opérations conjointes ou des projets subventionnés par le FEM - ne devraient pas être pénalisés à terme, au contraire. Au delà de la réflexion relative à l'application conjointe se dessine ainsi une nouvelle fois la nécessité d'aborder de front un débat aux implications beaucoup plus larges, à savoir la différenciation des objectifs.

L'application conjointe Nord-Sud contestée dans son principe même

Il n'est pas certain toutefois que cela suffise pour entraîner l'adhésion des pays en développement à un instrument qu'ils perçoivent comme une tentative des pays riches de fuir leurs responsabilités, et dont ils contestent, non sans raisons, le principe même. A l'instar des principales ONG environnementales, la plupart des pays en développement considèrent en effet que l'application conjointe Nord-Sud n'a pas sa place dans le cadre de la Convention Climat. De fait, si celle-ci fait bien référence à la notion d'application conjointe, elle n'en précise pas le contenu ni le champ géographique: le principe de la participation des pays en développement peut donc être discuté et confronté aux principes directeurs de la Convention.

La Convention a en particulier reconnu la responsabilité spécifique des pays les plus riches et instauré à ce titre pour ces derniers une double logique d'engagement: stabiliser puis réduire leurs propres émissions de gaz à effet de serre (Art. 4 § 2 de la Convention et "Mandat de Berlin") tout en aidant financièrement et techniquement les pays en développement à maîtriser la croissance des leurs (Art. 4 § 3). L'application conjointe Nord-Sud se situerait d'une certaine façon à la croisée de ces deux logiques: par sa forme, elle s'apparente à l'aide promise aux pays en développement au titre de l'article 4 § 3, tout en étant rattachée sur le fond aux mesures prises par les pays industrialisés au titre de leurs engagements domestiques... Or cette obligation faite aux pays industrialisés de stabiliser puis de réduire leurs propres émissions obéit à une logique tout à la fois politique et économique. Sur

le plan politique, la Convention Climat spécifie qu'il leur appartient "d'être à l'avant garde de la lutte contre les changements climatiques" (Art. 3, § 1): le respect de leurs engagements domestiques doit apporter au reste du monde la preuve qu'ils "prennent l'initiative de modifier les tendances à long terme des émissions" (Art. 4, § 2 a) et ouvrent ainsi la voie à une mobilisation plus large de la communauté internationale. Il s'agit pour les pays industrialisés d'infléchir le modèle culturel et technologique qu'ils présentent au reste du monde. Ce n'est pas seulement une question de symboles politiques: concrètement, l'existence de contraintes fortes sur leurs émissions doit par exemple conduire les pays les plus riches à jouer un rôle moteur dans le développement de technologies et de procédés novateurs, qui bénéficieront ensuite aux autres pays. Or la nécessité d'innover serait moins pressante pour les pays industrialisés si ces derniers se réservaient la possibilité, en recourant très largement à l'application conjointe, de n'infléchir leurs émissions domestiques qu'à la marge.

On peut dès lors s'interroger: ne conviendrait-il pas, en limitant le champ de l'application conjointe aux seuls pays industrialisés, de maintenir une distinction claire entre les différents engagements des pays les plus riches? Est-il légitime de permettre à ces pays de porter à leur crédit des opérations qui auraient tout aussi bien pu s'inscrire dans le cadre de l'aide technique et financière qu'ils ont promise aux pays en développement? A la limite, si certains pays estiment qu'un renforcement trop ambitieux de leurs objectifs serait contraire à l'efficacité économique, ne serait-il pas préférable de leur proposer, tout simplement, d'augmenter leur contribution financière au FEM en échange d'un assouplissement de leur propre effort d'ajustement?

Beaucoup de bruit pour rien ?

De fait, la flexibilité "géographique" ne passe pas nécessairement par le biais de l'application conjointe Nord-Sud. Le renforcement du FEM doit également être envisagé: parce que sa fonction même est d'étendre aux pays en développement le champ géographique de la lutte contre les changements climatiques, il contribue directement à en réduire le coût global, tout en étant à

même d'inscrire véritablement son action dans une perspective de long terme. Il est nécessaire d'agir vite et fort dans les pays en développement et l'application conjointe Nord-Sud ne peut sur ce point se substituer à une révision en profondeur des relations Nord-Sud. Est-ce à dire que l'importance prise par le débat sur l'application conjointe Nord-Sud est disproportionnée par rapport à l'intérêt réel de cet instrument? Rien n'est moins sûr. Il est vrai que les fortes pressions exercées par le lobby des gros émetteurs privés du Nord ne sont pas étrangères à l'écho que trouve l'application conjointe dans le cadre des négociations climat. Mais cet instrument, malgré les controverses qu'il soulève, ne doit pas être écarté trop rapidement. En effet, s'il est souhaitable que les pays les plus riches s'engagent plus fortement sur le plan financier afin de renforcer les moyens d'intervention du FEM, il paraît peu probable que cet engagement puisse rapidement être porté à la hauteur des enjeux de la prévention du risque climat dans les pays en développement. Quant à l'aide publique au développement traditionnelle, elle peut bien sûr être utilisée comme un moyen supplémentaire de promouvoir un développement plus durable, mais elle a atteint en 1996 son plus bas niveau depuis près de 30 ans, époque à laquelle les Nations Unies avaient appelé les pays développés à lui consacrer 0,7% de leur PIB. Or, dans le même temps, les flux de capitaux privés en direction des pays en développement ont explosé, pour atteindre en 1996 le chiffre record de 307 milliards de dollars¹⁰, soit plus de cinq fois le montant de l'APD pour cette même année 1996... On mesure mieux, au regard de cette réalité, quel peut être le véritable intérêt de l'application conjointe Nord-Sud: exercer un effet de levier sur ces flux massifs d'investissements privés afin qu'ils intègrent mieux les exigences du développement durable. Les crédits d'émission associés au mécanisme de l'application conjointe agiraient de ce point de vue comme une prime accordée aux investisseurs qui accepteraient de jouer le jeu et de reformuler leurs stratégies d'investissement dans un sens plus favorable à la prévention des changements climatiques. Encore faut-il que ceux qui décident de jouer à ce jeu en respectent les règles: comme on l'a vu, l'existence de méthodes d'évaluation

fiables et de procédures de contrôle efficaces conditionne le devenir de l'application conjointe Nord-Sud.

Bien encadrée, l'application conjointe Nord-Sud peut devenir un levier intéressant. Mais elle reste avant tout un instrument de flexibilité au service des pays industrialisés et, surtout, d'un nombre réduit de gros émetteurs privés. Même son efficacité économique ne doit pas être surestimée: une opération conjointe ne permet d'obtenir des crédits que pour une période limitée, égale à la durée de vie conventionnelle du projet.

Contrairement à l'argumentation développée par ses promoteurs, un projet conjoint mis en œuvre sur le territoire d'un autre pays ne se substitue pas définitivement à une mesure domestique trop coûteuse. L'application conjointe doit donc s'analyser comme un instrument de bouclage provisoire, et non comme une solution à caractère définitif. Elle permet de gagner du temps, en compensant, pendant la durée d'un projet mis en œuvre dans un autre pays, un excédent d'émissions domestiques. Son véritable intérêt économique réside dans ce gain de temps¹¹, et dans l'emploi qui en sera fait: si cette flexibilité est mise au service d'un véritable effort d'adaptation, alors l'efficacité économique de l'application conjointe n'aura pas été un vain mot¹². Mais l'application conjointe Nord-Sud ne doit pas être l'occasion pour les pays développés de fuir leurs responsabilités, ce qui suppose de limiter le recours à cet instrument à un certain pourcentage de leurs émissions nationales, afin que les mesures domestiques demeurent prédominantes. Peut-être faut-il aussi s'interroger sur le sens de cette flexibilité: doit-elle permettre aux pays industrialisés de "s'en tirer à bon compte" en attendant d'obtenir des pays en développement qu'ils prennent à leur tour des engagements similaires ? Ne devrait-elle pas plutôt être considérée comme un moyen d'obtenir des pays industrialisés des engagements plus ambitieux ? La flexibilité peut-elle se concevoir sans contrepartie ?

Notes

- 1 Les projets conjoints, même s'ils sont mis en œuvre à l'initiative d'un bailleur de fonds privé, resteront toutefois sous la responsabilité des deux Etats concernés, qui "officialisent" la transaction.
- 2 A moins bien sûr de posséder un potentiel de captation illimité, afin de rester continûment en mesure de compenser les nouveaux flux émis...
- 3 Même si ces dernières restent pour l'instant prédominantes au sein du portefeuille de projets initiés à titre expérimental dans le cadre de la phase-pilote, en nombre comme en termes d'impact (cf article de Ph. Méneteau).
- 4 Voir également sur ce point l'analyse développée dans l'encadré n°2.
- 5 On se place ici dans l'hypothèse d'un projet industriel visant à réduire les émissions liées à un équipement donné sans pour autant arriver à les supprimer entièrement. Dans d'autres cas de figure, le niveau d'émission lié au projet conjoint peut être nul (photovoltaïque par exemple) ou négatif (projets de captation).
- 6 Et ce d'autant plus que l'intérêt de la compagnie, une fois la centrale construite, n'est pas d'encourager les économies d'énergie, puisque chaque kWh produit et vendu rapporte en plus un crédit d'émission utilisable aux Etats-Unis...
- 7 On peut par contre s'interroger sur les conséquences de tels projets sur le plan humain.
- 8 La décision 5 de la première Conférence des Parties, réunie à Berlin en 1995, spécifie: "*the financing of activities implemented jointly shall be additional to the financial obligations of Parties included in Annex II to the Convention ... as well as to current official development assistance (ODA) flows*" (FCCC/CP/1995/7/Add.1).
- 9 L'instauration, sous la pression du risque climat, d'un nouveau partenariat Nord-Sud permettrait d'ailleurs, en renforçant les synergies environnement-développement, d'assurer le respect des priorités nationales des pays en développement et de répondre ainsi à une autre de leurs inquiétudes face à l'application conjointe.
- 10 Source: AFP / Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.
- 11 Le problème est le même avec les permis négociables: on croit faire jouer une flexibilité géographique alors que l'on ne fait que gagner du temps (emprunter de l'argent à son voisin pour acheter une voiture ne signifie pas que la voiture a été payée par le voisin...).
- 12 La France pourrait par exemple trouver un intérêt à l'application conjointe si cet instrument lui permet d'obtenir les crédits d'émissions grâce auxquels elle parviendrait à respecter ses engagements en attendant qu'un changement profond de sa politique de transport produise ses effets...