

# Développement durable ou "air chaud tropical" ?

Pierre Cornut

## De l'application conjointe Nord-Sud au mécanisme de développement propre

Malgré la préférence affichée par certains Etats - dont la France - pour une approche par les "politiques et mesures", les négociations climat se sont orientées dès la Conférence de Rio vers la mise en place d'un système de quotas d'émission nationaux. Dans le cadre de la Convention Climat, les pays dits de l'Annexe I (pays de l'OCDE et pays en transition vers l'économie de marché) se sont alors engagés à limiter d'ici l'an 2000 leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) à leurs niveaux de 1990. Cette approche, confirmée en 1995 par la première Conférence des Parties à la Convention (COP1) avec l'adoption du Mandat de Berlin, a été entérinée en 1997 par COP3 avec l'adoption du Protocole de Kyoto définissant des "engagements chiffrés de limitation et de réduction des émissions" pour les pays développés, désormais regroupés dans une "Annexe B". Du fait de cette orientation des négociations, une place

importante a été accordée dans les débats à divers instruments de marché qui permettraient aux Etats d'échanger des droits d'émission et apporteraient ainsi au système une certaine flexibilité.

L'application conjointe (AC) figure au nombre de ces instruments, au même titre que les permis négociables. Le principe en est simple : permettre à un acteur soumis à un engagement quantitatif de réaliser une partie de cet engagement en finançant, sur le territoire d'un autre pays, des réductions d'émissions qui seront ensuite portées à son compte. L'objectif est économique : grâce à l'AC, les pays développés pourraient agir en priorité là où les réductions d'émissions sont les moins coûteuses.

La Convention Climat fait référence à la notion d'AC mais n'en fixe pas les modalités. De 1992 à 1995, les négociations sur ce point ont été peu concluantes en raison

des réticences de la plupart des pays en développement (PED) face à un instrument perçu comme un moyen pour les pays riches de contourner à bon compte leurs engagements quantifiés. De plus, il est apparu que la déclinaison concrète de l'AC soulevait de nombreuses difficultés, liées en particulier à l'évaluation des opérations susceptibles d'être mises en oeuvre dans ce cadre<sup>1</sup>. En 1995, COP1 a donc adopté le principe d'une phase pilote destinée à tester et approfondir le concept. Un certain nombre de critères ont été fixés, ouvrant le champ de l'AC à tous les pays volontaires mais excluant toute attribution de crédits d'émission. L'expérience de cette phase pilote devait permettre à la COP de décider, d'ici la fin de la décennie, des suites qui lui seraient données. Mais le calendrier du Mandat de Berlin a conduit les promoteurs de l'AC à lier sans

attendre la négociation de nouveaux engagements au débat sur les instruments : l'enjeu était en particulier d'obtenir des PED la reconnaissance officielle de l'AC Nord-Sud à l'issue de COP3. Au final, si le Protocole de Kyoto ne mentionne pas le terme "application conjointe", deux articles en reprennent le principe<sup>2</sup> : l'article 6, qui traite de l'AC entre pays de l'Annexe I, et l'article 12, qui établit un "mécanisme de développement propre" très proche de l'AC Nord-Sud...

L'article 6 du Protocole entérine la notion d'AC entre les pays développés : ces derniers pourront céder ou acquérir "des unités de réduction des émissions découlant de projets visant à réduire les émissions anthropiques ... ou à renforcer les absorptions anthropiques" (§1). Cette validation du principe de l'AC Nord-Nord n'est pas une surprise en soi, dans la mesure où le débat sur cet instrument portait surtout sur sa déclinaison Nord-Sud.

L'article 12 du Protocole, précisément, établit un nouvel instrument Nord-Sud, diplomatiquement intitulé "mécanisme de développement propre". L'objectif assigné à ce mécanisme est double, puisqu'il s'agit "d'aider les (PED) à parvenir à un développement durable" tout en aidant les pays développés "à remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction" (§2). Concrètement, les PED devraient bénéficier "d'acti-

vités exécutées dans le cadre de projets" et se traduisant par des "réductions d'émissions certifiées", réductions qui pourront être utilisées par les pays développés "pour remplir une partie de leurs engagements" (§3). On retrouve donc là, sous un nom différent, le principe même de l'AC Nord-Sud...

### **Le mécanisme de développement propre : quoi de neuf ?**

Si le mécanisme de développement propre (MDP) succède implicitement à la notion d'AC Nord-Sud, dont il reprend les grandes lignes, il n'en intègre pas moins un certain nombre d'éléments nouveaux.

Le changement de dénomination et la mention expresse de l'objectif de développement constituent un symbole important. Dans le cadre de l'AC, le développement durable était considéré comme un bénéfice accessoire plus que comme un objectif fondamental. Le but des projets conjoints était en premier lieu la réduction des émissions et l'obtention de crédits en contrepartie. La question de l'adéquation des projets avec les priorités de développement des pays d'accueil se posait donc, et était une cause du manque d'adhésion des PED. Un premier élément de réponse avait été apporté par COP1, dont la décision 5 stipule "que les activités exécutées conjointement devraient être compatibles avec les priorités et stratégies nationales en

matière d'environnement et de développement et leur être complémentaires" (Art.1 §b). En plaçant sur le même plan l'objectif de développement durable et celui de réduction des émissions, l'article 12 du Protocole renforce cette orientation. Encore faut-il que cette avancée ne reste pas lettre morte... Pour les pays développés, l'objectif numéro un restera en effet la réduction des émissions et l'obtention de crédits. Le contenu effectif du nouveau dispositif dépendra donc surtout du rapport de force établi entre les pays d'accueil et les bailleurs de fonds. Sur ce point, le MDP ne se démarque pas de l'AC Nord-Sud à laquelle il se substitue...

Autre élément nouveau, l'introduction d'une taxe prélevée sur les projets de développement propre pour couvrir les dépenses administratives liées à mise en place du MDP. Ce n'est pas une surprise : les discussions menées avant Kyoto avaient souligné la nécessité d'un tel prélèvement pour financer les structures et dispositifs visant à encadrer et à réguler le développement de l'AC. Le Protocole de Kyoto ne fait que confirmer ce point. La surprise réside dans la double affectation du produit de cette taxe, qui doit également permettre de financer l'adaptation au changement climatique dans les PED. Cette disposition est une concession faite aux pays de l'AOSIS et aux PED les plus pauvres, qui craignaient que l'AC Nord-Sud profite essentiellement aux pays émergents. Reste que le montant de cette

taxe et les modalités de sa gestion ne sont pas définis par le Protocole, et que l'on peut s'attendre sur ce point à de vifs débats.

Mais c'est sur le plan institutionnel que se situent les principales nouveautés introduites par le Protocole. Celui-ci spécifie en effet que le MDP sera "*supervisé par un conseil exécutif*", évoque des "*entités opérationnelles*" désignées par la COP pour certifier les réductions d'émissions et envisage que le MDP "*aide à organiser le financement d'activités certifiées, selon que de besoin*". Certains pays en développement se sont appuyés sur ces diverses dispositions pour défendre une lecture multilatérale du MDP<sup>3</sup>, mais la rédaction de l'article 12 est suffisamment vague pour autoriser des interprétations forts divergentes sur ce point.

Au total, il n'est donc pas certain que les nouveaux éléments apportés par le Protocole puissent s'interpréter comme le signe d'un démarquage réel par rapport à la notion d'AC Nord-Sud telle qu'envisagée avant Kyoto.

### **Contrôler l'impact environnemental des projets : on prend les mêmes et on recommence ?**

La continuité AC - MDP se manifeste aussi sur le plan opérationnel : le changement de dénomination ne modifie pas le

problème de l'évaluation de l'impact des projets en termes d'émissions...

On l'a vu, les activités mises en oeuvre dans le cadre du MDP permettront à des investisseurs originaires des pays développés de financer des réductions d'émissions dans les PED et de bénéficier en retour de crédits d'émission. Les réductions financées et réalisées dans les PED viendront alors compenser un excès d'émission dans les pays de l'Annexe B : cette flexibilité dite "géographique"<sup>4</sup> est en théorie neutre du point de vue de la lutte contre l'effet de serre, puisqu'elle repose sur un strict principe de compensation. Encore faut-il que la mise en oeuvre des activités MDP se traduise par des réductions qui n'auraient pas eu lieu en temps normal. Ce qui importe, c'est l'impact de chaque activité par rapport à une *référence (baseline* en anglais) décrivant l'évolution des émissions en son absence : une réduction d'émissions, pour être créditée dans le cadre du MDP, doit être *additionnelle* par rapport à cette situation de référence<sup>5</sup>. Il s'agit là non pas d'un point théorique secondaire, mais bien d'une exigence centrale : comme l'AC Nord-Sud avant lui, le MDP doit contribuer à une maîtrise effective des émissions de GES, et non faire passer pour des avancées des évolutions qui auraient eu lieu en tout état de cause. Une lecture rigoureuse du principe d'additionalité s'impose donc pour éviter les "effets d'aubaine", c'est-à-dire

les projets qui auraient de toute façon été mis en oeuvre et que leurs promoteurs essaieraient néanmoins de faire valider dans le cadre du MDP. Une lecture "souple" du principe d'additionalité, au contraire, devrait s'accommoder d'une floraison de projets non additionnels. Le MDP, détourné de sa fonction officielle, servirait alors de cadre à une production massive de crédits fictifs ("*air chaud tropical*" dans le jargon des négociations). Or le MDP, comme les autres mécanismes de flexibilité, n'est pas une fin en soi, mais un instrument au service d'une finalité d'ordre supérieur : l'objectif ultime de la Convention Climat. Sans un minimum de rigueur, le MDP n'a donc tout simplement pas lieu d'être : sa régulation ne peut être sacrifiée aux exigences du marché.

### **L'approche idéale sur le papier : cas par cas et analyse financière**

Le plus souvent, les activités MDP viendront se greffer sur des projets existants, pour en améliorer le bilan en termes d'émissions au prix d'un surcoût financier assumé par l'investisseur qui bénéficiera des crédits. Le volet MDP proprement dit, dans ce cas, n'est pas forcément identifiable matériellement au sein du projet finalement mis en oeuvre, mais réside dans le fait qu'un financement additionnel a permis de reformuler un projet de référence dans un sens plus favorable à la prévention du risque

climat<sup>6</sup>. Pour qu'une réduction d'émissions revendiquée dans une telle configuration soit créditée, il faut qu'elle n'ait pu être obtenue en l'absence d'un financement spécifique au titre du MDP. Il existe donc un rapport direct entre l'additionalité écologique et les modalités de financement de chaque activité MDP : une réduction d'émissions réalisée dans le cadre d'un projet doit être additionnelle par rapport à la situation de référence, c'est-à-dire par rapport à la situation qui prévaudrait en l'absence d'un financement MDP spécifique et additionnel. Ce financement spécifique correspond à la prise en charge du surcoût lié à une meilleure prise en compte de l'environnement global. L'investisseur qui finance ce surcoût bénéficie en retour d'un crédit d'émission qui récompense son apport financier<sup>7</sup>.

Coût incrémental et rentabilité sont donc deux critères fondamentaux pour apprécier l'additionalité environnementale d'une activité MDP. Analyse financière et approche au cas-par-cas devraient donc être la règle en matière de validation *ex ante* des opérations envisagées dans le cadre du MDP. Les propositions soumises devraient donc être présentées de façon à faire apparaître clairement les équilibres économiques et financiers caractérisant la référence retenue d'une part, et l'alternative envisagée d'autre part. Il s'agit en particulier de mettre en évidence, pour chaque proposition, le fait que le choix de l'alternative est conditionné par un apport

financier additionnel destiné à couvrir un surcoût dûment identifié<sup>8</sup>. Cette exigence est tout à fait conforme au principe même du MDP et ne devrait pas entraîner pour les investisseurs des surcoûts prohibitifs<sup>9</sup>.

### Asymétrie d'information et régulation du MDP

Fondé sur une logique de projets, le MDP permettra de "produire" des crédits d'émission sur le territoire de pays qui n'ont pas encore d'engagements quantifiés. L'évaluation de cette production ne peut évidemment être laissée à la responsabilité de l'investisseur : ce dernier et son partenaire local ont un intérêt commun à manipuler la référence prise en compte pour gonfler le volume des réductions d'émissions dont ils revendiqueront la paternité. Le MDP, à l'instar de l'application conjointe Nord-Sud à laquelle il se substitue, est donc fragilisé par un biais systématique, qui, s'il n'est pas contré efficacement, entraînera une production massive d'air chaud tropical. Ce nouveau mécanisme pose donc un problème de régulation dont la validation de la référence constitue le principal enjeu.

Le tiers-régulateur a pour fonction de faire prévaloir l'intérêt collectif tel qu'exprimé par la Convention Climat et les textes juridiques qui en dérivent (Protocole de Kyoto, décisions de la COP, etc...). Le principale obstacle à son action est qu'il intervient dans une situation d'asymétrie d'information : il

### Les non-dits de la phase-pilote

Dans le cadre de la phase-pilote, une analyse récurrente du secteur privé est qu'il serait très difficile pour les investisseurs de définir la référence utilisée pour calculer l'impact d'un projet conjoint en termes d'émissions. Mais on peut craindre que les difficultés que disent avoir rencontrées ces acteurs dévoilent tout simplement un détournement de la notion d'AC : si ces investisseurs ont eu du mal à définir une référence, c'est parce qu'ils sont partis d'un projet *business-as-usual* frauduleusement requalifié, au lieu de partir d'une référence connue pour formuler une réelle alternative.

De fait, la phase-pilote a vu une impressionnante floraison de projets faussement additionnels, c'est-à-dire de projets qui auraient été mis en oeuvre de toute façon, et que leurs promoteurs valorisent comme AC sur la base d'arguments spécieux. Il n'est alors guère étonnant que la définition d'une "référence" construite *a posteriori* pour justifier une additionalité en fait inexistante se soit révélée être un exercice particulièrement délicat !

est moins bien placé que l'investisseur pour connaître la "véritable" référence de ce dernier. Le "dilemme de la référence" s'apparente donc à un classique problème de régulation : le tiers-régulateur ne peut exercer sa fonction qu'en développant sa connaissance des activités et des pratiques qu'il doit réguler. Plus cette connaissance est précise, plus la régulation est pertinente. Mais cette amélioration a un coût : pour le régulateur, l'enjeu est donc de trouver un compromis entre

les surcoûts générés par la régulation et son effectivité environnementale.

Mais la régulation du MDP ne peut être bradée : il faudra que le régulateur se donne les moyens d'examiner dans le détail les informations communiquées par les investisseurs, afin d'en mesurer la pertinence et la sincérité. Pour cela, le tiers-régulateur devra mobiliser des compétences et

des connaissances propres à chaque type d'intervention, à chaque secteur et à chaque pays. Le coût initial de constitution de cette expertise peut être relativement élevé, de même que son application au cas-par-cas. On peut toutefois penser que ces surcoûts resteront proportionnés aux investissements qu'il s'agit de valider, et à leurs enjeux en termes d'émissions. Dans ces conditions, une approche financière du contrôle d'additionalité, sans atteindre une certitude absolue, pourrait garantir un niveau de fiabilité raisonnable.

### Les limites de l'approche financière

L'approche financière du contrôle d'additionalité est tout à fait conforme avec l'esprit du MDP puisqu'elle s'intéresse en priorité au processus de décision des investisseurs "candidats". Mais elle est difficile à mettre en oeuvre en pratique, et ce pour plusieurs raisons. Comme on vient de le voir, le régulateur ne peut se fier aveuglément aux évaluations économiques fournies par l'investisseur : rien de plus simple en effet pour celui-ci que de manipuler sciemment certains paramètres de son calcul de rentabilité... Par ailleurs, l'expérience de la phase pilote montre que le promoteur d'une proposition n'est souvent pas celui qui mettrait en oeuvre l'option de référence : la référence n'est alors plus la première étape du processus de décision, mais une construc-

tion véritablement hypothétique. Enfin, la rentabilité prévisionnelle n'est pas le seul critère pris en compte pour décider d'un investissement : une alternative peut être plus rentable sur le papier mais présenter un niveau de risque plus élevé qu'une option traditionnelle...

Tout à fait pertinente à première vue, l'approche financière du contrôle d'additionalité pourrait ainsi se révéler complexe et coûteuse à mettre en pratique, tant est grande son ambition - vérifier, dans une situation d'asymétrie d'information, la sincérité d'un investisseur en examinant dans le détail les tenants et les aboutissants de sa décision. Une deuxième approche, plus standardisée, est donc envisagée : basée sur la définition de normes et de pratiques de référence, elle permettrait un exercice plus simple de la fonction de régulation.

### Le "benchmarking", une porte de sortie pour le régulateur ?

L'idée est de fixer des standards qui puissent servir de référence pour une évaluation rapide de l'additionalité environnementale des propositions soumises au régulateur. On définit par exemple un niveau de référence pour le contenu carbone du kWh produit dans tel ou tel pays, et l'on considère que toute génération d'électricité moins émettrice est additionnelle.

### La notion de "budget d'émission", une solution intermédiaire entre MPD et permis négociables ?

Dans une contribution diffusée à l'occasion du 4ème forum de l'OCDE sur les changements climatiques (Paris, 12 mars 1999), Cédric Philibert a formulé une proposition originale d'insertion des PED dans un système international d'échange de PEN, basée sur la notion de budget non contraignant<sup>[a]</sup>.

Engagement et trading vont a priori de pair (on parle de "cap-and-trade"). Les PED semblent dès lors exclus du trading : *"dans tous les schémas existants de permis négociables, tous les participants ont un engagement"*. De fait, comme le souligne Philibert, *"une entité ne pourrait pas entrer dans un système de permis d'émissions en mettant sur le marché un montant illimité de permis sans détruire le système lui-même"*.

Mais on peut envisager une formule dans le cadre de laquelle certains acteurs se verraient *"donner un nombre fini de permis afin de pouvoir entrer dans l'échange, sans se voir soumis à une vraie limite sur les émissions"*. Philibert établit ici une différence entre la notion d'engagement contraignant (Article 3 du Protocole) et celle de budget non contraignant : les PED ayant négocié de tels budgets pourraient ensuite *"vendre des permis si leurs émissions réelles ... se trouvent finalement infé-*

La même logique peut s'appliquer à d'autres secteurs : pour une cimenterie, on considérera ainsi que toute production dont le contenu carbone est inférieur à un repère prédéfini permet une réduction d'émissions additionnelle et ouvre droit aux crédits correspondants. Il n'y a donc pas lieu de se livrer à une étude *ex ante* approfondie de chaque proposition : on se contente de mesurer ou d'évaluer *ex post* les émissions effectives, et de comparer le résultat à la valeur de référence prédéterminée.

La difficulté, bien entendu, réside dans la définition de cette valeur-repère : faut-il considérer la moyenne du parc installé ? Ou la moyenne du décile supérieur ? Ou les résultats de l'équipement le plus performant ? Ou le taux d'émission de la dernière installation mise en oeuvre ? Surestimée, la valeur-repère permettra la validation de nombreuses "réductions" non-additionnelles ; sous-estimée, elle entraînera l'éviction de projets tout à fait additionnels.

De surcroît, la fixation d'un seuil d'additionalité reste un pis-aller : certains projets, bien qu'écartés au regard de ce critère, peuvent être additionnels, tandis que d'autres opérations, bien que satisfaisant au critère, relèvent du pur effet d'aubaine<sup>10</sup>. Le *benchmarking* offre par contre l'avantage de la simplicité et de la transparence : pour les investisseurs, la règle du jeu est claire. De plus, cette approche se prête facilement à une application dynamique, reposant sur une redéfinition à

intervalle réguliers de la valeur-repère retenue comme seuil d'additionalité, afin de tenir compte de l'évolution des pratiques ou des technologies disponibles. Enfin, elle peut très aisément être reliée à la définition de normes d'émissions imposées, ce qui permet d'user simultanément de l'incitation et de la réglementation.

Ceci étant, la "philosophie" de cette approche est moins satisfaisante : on récompense le niveau de performance, et non plus l'amélioration d'un projet *business-as-usual*. Il s'agit là d'un choix méthodologique fondamental : on renonce à une approche tout à fait satisfaisante sur le papier mais jugée difficile d'application, au profit d'une approche plus simple à traduire opérationnellement mais moins satisfaisante sur le plan théorique. Reste que cette deuxième approche, dans la mesure où elle permet au régulateur d'exercer sa mission dans des conditions moins difficiles, doit être envisagée sérieusement.

### Définir une série de seuils d'additionalité croissante

Le *benchmarking* tel qu'envisagé traditionnellement (définition d'un seuil) présente un inconvénient : il fait office de couperet définitif qui valide ou écarte les propositions sans nuances. De ce fait, certaines propositions réellement additionnelles seront exclues du MDP, alors que des réductions

*rieures à leur budget" sans pour autant avoir à "faire face à des procédures de non-respect ni même à subir un blâme si leurs émissions réelles se trouvent plus importantes que leur budget". On peut ainsi envisager un régime de trading dans lequel certains pays ont un engagement juridiquement contraignant tandis que d'autres ont reçu au terme d'une négociation multilatérale un "budget d'émission" non contraignant.*

*La proposition formulée par Philibert est originale et incontestablement intéressante, dans la mesure où elle permettrait d'impliquer les PED dans un système de permis négociables sans pour autant introduire de nouveaux engagements de leur part. Sur le plan technique, elle renvoie à la question fondamentale de la définition des allocations, et donc au risque du hot air. Sur le plan politique, elle constituerait une étape intermédiaire entre la situation actuelle des PED et leur entrée dans le groupe de l'Annexe B : cette contribution à une transition délicate à négocier n'est pas son moindre intérêt. De ce point de vue, la notion de budget non contraignant pourrait venir en complément du MDP.*

[a] "Comment les échanges de permis d'émissions peuvent bénéficier aux pays en développement", 12 mars 1999, 19p. - le texte intégrale de cette contribution peut être obtenu auprès de son auteur : [cphilibert@unep.fr](mailto:cphilibert@unep.fr)

non-additionnelles seront reconnues. Afin de lisser cet effet de seuil au profit d'une approche moins duale, on peut envisager de définir une série de seuils successifs, marquant une probabilité croissante d'additionalité (et non un passage brutal du non-additionnel au tout-additionnel).

Considérons par exemple un parc de centrales électriques d'efficacité variée. Le niveau d'effi-

cacité moyen du quart inférieur peut être assimilé à un niveau-plancher : le contenu carbone du kWh produit est très élevé au regard des performances moyennes du parc installé.

En termes de probabilité, on peut donc supposer qu'un investissement nouveau dont l'efficacité ne s'élèverait pas au dessus de ce plancher n'est pas additionnel. A l'inverse, on peut supposer qu'un investissement dont l'efficacité est supérieure à la valeur moyenne du quart le plus performant a de grandes chances d'être additionnel.

On considérera donc qu'il est éligible au titre du MDP. Entre ces deux extrêmes, on définira une série de seuils successifs - correspondants ici à chaque quart du parc installé - et on considérera qu'à ces seuils successifs peut-être associée une probabilité d'additionalité croissante.

Des crédits d'émission pourraient alors être attribués, calculés pour chaque tranche en fonction de la probabilité d'additionalité définie pour cette tranche - à l'image de la détermination de l'impôt sur le revenu en France.

On dira par exemple que les nouveaux investissements dont l'efficacité est comprise entre la moyenne du quart inférieur et celle du quart suivant ont 25% de chance d'être additionnels. Sur cette base<sup>11</sup>, on décidera de les "créditer" à hauteur de 25% de la différence entre leur performance réelle (contenu carbone mesuré ou évalué *ex post*) et la valeur moyenne du quart inférieur.

Pour les nouveaux investissements dont l'efficacité environnementale est comprise entre la moyenne du deuxième quart et celle du troisième quart, on appliquera la règle suivante : 25% calculés sur la première tranche, auxquels s'ajoutent 50% calculés sur la différence entre la performance réelle de l'investissement et la moyenne de la seconde tranche. Et ainsi de suite pour l'ensemble des investissements considérés.

Le résultat d'une telle approche est clair : plus l'investissement est performant du point de vue des émissions de GES, plus il reçoit de crédits d'émission. Cette performance est mesurée au regard du parc installé, et non d'une hypothétique référence. Cela signifie qu'on récompense le niveau relatif de performance, et non plus l'amélioration d'un projet *business-as-usual*. En quelque sorte, on renonce à juger le mérite de l'investisseur (qui ne peut s'apprécier que par l'effort de réduction qu'il consent par rapport à son projet initial) pour récompenser tout simplement la performance environnementale relative.

### **Le MDP, moteur d'une négociation politique plus large**

Le *benchmarking*, on l'a vu, présente de nombreux avantages, dont le moindre n'est pas sa complémentarité avec la mise en place négociée de normes d'émission dans les PED. Cette complémentarité

pourrait s'articuler de la façon suivante : dans un premier temps, une négociation entre les différents acteurs concernés (pouvoirs publics du pays, industriels, organisations internationales...) permettrait de définir une norme raisonnable, c'est-à-dire correspondant à une définition médiane<sup>12</sup> du développement durable ; dans un deuxième temps, cette norme raisonnable serait appliquée dans le pays en question, éventuellement avec une aide financière et logistique accordée dans le cadre de la Convention Climat ; elle servirait alors de référence basse pour étalonner une série de seuils d'additionalité croissante (le seuil le plus élevé correspondant aux meilleures pratiques observées dans le pays) ; sur la base de cette série de seuils, des crédits d'émission d'importance variable pourraient ensuite être accordés, soit au bénéfice d'équipements nouveaux, soit pour récompenser une amélioration environnementale apportée à des d'équipements existants<sup>13</sup> ; le MDP ainsi conçu fonctionnerait comme un levier incitant les acteurs économiques à diminuer le contenu carbone de leurs activités et entraîne ce faisant une tendance générale à l'alignement vers le haut ; cette progression de l'ensemble du parc d'équipements serait mise à profit pour réviser à intervalles réguliers les normes existantes et relever l'ensemble des seuils d'additionalité.

Dans le cadre d'un tel dispositif, l'approbation *ex ante* des activités MDP n'est plus un pro-

blème : on se contente de contrôler les performances de l'ensemble des équipements couverts par l'accord acquis à l'issue de chaque *round* de négociation<sup>14</sup>. Et ces cycles successifs de négociations préparent l'adoption par les PED de budgets d'émissions (cf encadré n°2) puis d'engagements réellement contraignants, au terme d'un processus dynamique associant l'ensemble des acteurs concernés<sup>15</sup>...

### Conclusion : mettre le MDP au service du développement durable

Succédant à la notion controversée d'AC Nord-Sud, le MDP soulève des difficultés identiques, en particulier sur le plan opérationnel. La première de ces difficultés est bien entendu l'évaluation des réductions obtenues grâce aux activités mises en oeuvre dans ce cadre. Cette évaluation, qui ne peut être laissée à la seule initiative des parties directement impliquées, suppose l'intervention d'un tiers-régulateur indépendant. Pour exercer sa fonction de contrôle, celui-ci peut opter pour une approche stricte, axée sur une analyse financière au cas-par-cas des opérations qui lui seront soumises. Il s'agit de vérifier, pour chaque proposition, que le choix de l'alternative moins émettrice est conditionné par un apport financier additionnel destiné à couvrir un surcoût dûment identifié. Cette approche du contrôle d'additionalité est tout à fait conforme avec l'esprit du MDP

puisqu'elle s'intéresse en priorité au processus de décision des investisseurs. Mais elle pourrait se révéler complexe et coûteuse à mettre en pratique, tant est grande son ambition - vérifier, dans une situation d'asymétrie d'information, la sincérité d'un investisseur en examinant dans le détail les tenants et les aboutissants de sa décision. Une deuxième approche, plus standardisée, pourrait donc être envisagée : basée sur la définition de normes et de pratiques de référence, elle permettrait un exercice plus simple de la fonction de régulation. Mise en oeuvre de façon intelligente, cette approche offrirait de multiples avantages : simplicité, transparence, caractère évolutif, complémentarité avec une approche normative, etc. Déclinée en étroite association avec les PED concernés, elle permettrait de mettre réellement le MDP au service du développement durable.

#### Notes :

- 1 Le débat sur l'AC avant Kyoto a déjà fait l'objet d'un article publié par Global Chance ("Un instrument de flexibilité controversé : l'application conjointe", Pierre Cornut, Les Cahiers de Global Chance n°9, novembre 1997, pp.56-66).
- 2 A savoir le financement, par les pays de l'Annexe I, de projets de réduction d'émissions mis en oeuvre sur le territoire de pays tiers et l'obtention en retour de crédits d'émission utilisables au titre du respect des engagements pris.
- 3 Pour certains PED, le "mécanisme de développement propre" établi par COP3 n'est pas un simple instrument de marché mais une

nouvelle institution multilatérale de financement.

- 4 En pratique, le MDP se développera sous la forme de projets, c'est-à-dire d'opérations circonscrites dans le temps. Financer une telle opération ne permettra donc d'obtenir des crédits d'émissions que pour une période limitée, égale à la durée de vie du projet considéré. Le pays qui finance l'opération bénéficie ainsi pendant la durée de vie de celle-ci d'un crédit d'émission qui lui permet de dépasser son quota annuel. Mais au terme du projet, il lui faudra soit adopter sur le plan national les mesures qui lui permettront de maîtriser véritablement ses propres émissions, soit recourir une nouvelle fois au MDP. Celui-ci ne se substituera donc pas véritablement aux mesures susceptibles d'être mises en oeuvre sur le plan national, et permettra tout au plus à certains Etats de gagner du temps tout en respectant sur le papier les échéances fixées par la Convention Climat. Il en est de même des autres *flexmex* : la flexibilité "géographique" n'est donc que temporelle...

- 5 Ce critère d'*additionalité écologique* figurait en bonne place parmi les critères provisoires définis en 1995 par COP1, dont la décision relative aux "Activités exécutées conjointement dans le cadre de la phase pilote" stipulait que ces activités conjointes "devraient se traduire par des avantages écologiques à long terme réels et mesurables concernant l'atténuation des changements climatiques, qui n'auraient pas été possibles sans ces activités". Deux ans plus tard, l'Article 12 du Protocole de Kyoto reprend quasiment mot pour mot cette formulation en spécifiant: "Les réductions d'émissions découlant de chaque activité sont certifiées (...) sur la base des critères suivants : (...) b) Avantages réels, mesurables et durables liés à l'atténuation des changements climatiques ; c) Réductions d'émissions s'ajoutant à celles qui auraient lieu en l'absence de l'activité certifiée."

- 6 Cette distinction a tendance à être masquée par l'usage générique du terme "projet" dans les documents et les débats relatifs au MDP, même si le Protocole évoque des "*activités exécutées dans le cadre de projets*", et suggère bien ce faisant la distinction entre l'activité MDP proprement dite et le projet d'investissement qui en est le support.
- 7 On mesure là la fonction stratégique du MDP : inscrit dans une logique de marchandisation du droit d'émettre, cet instrument doit permettre d'intéresser (au sens économique du terme) le secteur privé à la prévention du risque climatique dans les PED. Les crédits d'émission octroyés dans ce cadre agiront de ce point de vue comme une prime accordée aux investisseurs acceptant de jouer le jeu en reformulant leurs stratégies d'investissement dans un sens favorable à la lutte contre le réchauffement du climat. Le MDP pourrait ainsi exercer un effet de levier sur d'importants volumes d'investissements "programmés", en encourageant leur reformulation dans un sens plus favorable à la prévention du risque climat. Sont en particulier visés les investissements dans le secteur de l'énergie, de la métallurgie, de la chimie et du ciment. Il s'agit le plus souvent d'investissements lourds, préparés avec soin tant sur le plan technique que d'un point de vue économique et financier, et dont l'impact direct en termes d'émissions est généralement conséquent.
- 8 Traduite du point de vue de la rentabilité, cette exigence signifie que l'alternative, si l'on ne prend pas en compte la valeur financière des crédits qu'elle permettrait de "produire", est moins rentable que l'option de référence.
- 9 En effet, la référence, définie dans un monde réel, correspond aux pratiques actuelles, que le MDP est sensé réorienter dans un sens plus favorable à la prévention du risque climat. L'investisseur, à partir de cette référence, envisage une modification de son projet initial en se posant les questions suivantes: "puis-je reformuler mon investissement de façon à réduire les émissions qu'il entraînerait ?" ; "le coût de cette réorientation est-il proportionné au bénéfice qui en résulte, à savoir les crédits d'émissions qu'elle permettra d'obtenir ?". Sur la base de ce raisonnement, il décidera ou non de modifier ses projets et de les inscrire dans le cadre du MDP. Quelle que soit sa décision, il reste en tout état de cause le mieux placé pour connaître "sa" référence. Communiquer cette information à l'organisme chargé de valider la proposition peut poser un problème de confidentialité mais ne "coûte" rien ou presque.
- 10 Le développement du réseau de distribution de gaz naturel peut par exemple entraîner des substitutions naturelles qui seront validées, alors que des efforts réels d'efficacité énergétique sur des équipements "voués" au charbon seront considérés comme non-additionnels...
- 11 Choisir la moyenne du quart inférieur comme premier seuil d'additionalité est une option qui peut être contestée : même les investissements relativement peu efficaces se voient alors crédités d'une probabilité d'additionalité de 25%. Une valeur plancher plus ambitieuse peut donc être retenue : on décidera par exemple que le seuil correspond à la moyenne du parc existant. Pour le reste, la logique d'analyse demeure la même.
- 12 Distincte du *business-as-usual* sans pour autant imposer aux PED un effort incompatible avec leur niveau de développement économique et social.
- 13 On peut même envisager de récompenser la performance environnementale d'équipements existants : on reconnaîtrait ainsi que les équipements faiblement émetteurs déjà en place dans les PED contribuent objectivement à limiter les émissions de GES de ces pays.
- 14 Ce contrôle *ex post*, rappelons-le, est incontournable, quelle que soit l'approche retenue pour traduire opérationnellement le concept d'additionalité.
- 15 Y compris le FEM, qui, en contribuant à la définition et à la mise en place des normes de référence, fait en quelque sorte office de "voiture-balai"...