



Mécanisme pour un Développement Propre (MDP)

Plan :

- I – Historique
- II - Le débat général
- III - Définition et objectifs du MDP
- IV - Nature des projets
- V - Conditions générales de fonctionnement du MDP
- VI - Procédure de validation et d'enregistrement des projets MDP
- VII - L'épineuse question de l'additionalité
- VIII - Conclusion

Fiche réalisée en Mars 2004 par Tamar Balan

I – Historique

Pour la première fois, avec le Protocole de Kyoto (1997), les pays industrialisés, pays dits de l'Annexe I (OCDE et pays de l'Europe de l'Est) ont accepté de limiter leurs émissions de gaz à effet (GES). Ces pays se sont engagés à réduire globalement leurs émissions de 5, 2 %, pour la période 2008 - 2012, par rapport à leurs niveaux de 1990¹. Ce plafonnement se traduit par des obligations de réductions des émissions propres à chaque Etat industrialisé, auquel le Protocole alloue un quota annuel d'émissions de GES.

En contrepartie, de ces obligations, poussés par les pays de l'ombrelle², 3 mécanismes de marché, dits « mécanismes de flexibilité » ont été introduits pour réduire les coûts liés à la mise en œuvre de ces engagements : l'application conjointe (article 6), le mécanisme pour un développement propre (article 12) et le marché international de droits d'émission (article 17). Ces 3 mécanismes ont un double avantage pour les pays industrialisés : ils permettront de remplir les obligations de Kyoto à moindre coût et ils intègrent l'idée d'une flexibilité du coût lié à leur mise en œuvre, suivant le lieu d'émission. Ce qui importe désormais n'est plus le lieu de la réduction mais son coût. Ce sont les Accords de Marrakech, adoptés en 2001, qui fixent les règles de fonctionnement du MDP.

¹ Article 3 du Protocole

² Le groupe de l'ombrelle (Umbrella Group) est composé des Etats Unis, du Japon, de l'Australie, de la Nouvelle Zélande (qui l'a quitté depuis), de la Norvège, de la Russie, de l'Ukraine et de l'Islande

II - Le débat général

Lors des négociations sur le climat, la question était de réguler la pollution des GES, régulation jusque là inexistante. Imposer des contraintes environnementales implique des coûts. Pour les réduire, une monétarisation des GES a été imaginée, avec la création d'un marché de gaz à effet de serre³, auquel participent les 3 « mécanismes de flexibilité ». Ce marché confère une valeur marchande à la tonne de CO₂. Ainsi, en octroyant des quotas d'émissions aux pays de l'Annexe I, le Protocole de Kyoto leur fournit une monnaie d'échange carbone⁴. La question du bien fondé de cette monétarisation se pose, plus particulièrement pour le MDP. En effet, les réductions des émissions des pays en développement (PED) ont une valeur économique, alors même que ces pays, n'ont pas de quota d'émissions, du fait de l'absence d'obligation de réduction.

Il est important de s'assurer que les réductions des émissions dans les PED, réalisées avec le MDP soient effectives et qu'elles apparaissent possibles grâce à ce mécanisme. Le MDP ne doit pas devenir un moyen pour les pays industrialisés de polluer plus tout en remplissant officiellement (voire hypocritement) leurs obligations de Kyoto.

Le MDP est le seul mécanisme du Protocole qui touche directement aux relations Nord/Sud. L'équité doit être au cœur des relations qui s'instaureront entre pays industrialisés, historiquement responsables des émissions de GES et pays en développement (PED), premières victimes des changements climatiques. Les relations entre pays du Sud sont également à considérer : le MDP ne doit pas renforcer la concurrence entre les PED pour attirer les investisseurs étrangers. Ce serait au détriment de leurs intérêts propres.

III - Définition et objectifs du MDP

Principe du MDP

Un Etat ou une entreprise de l'Annexe I investit dans un projet de réduction des émissions de GES dans un PED. En échange des réductions constatées, un volume équivalent d'Unités de Réductions d'Emissions Certifiées (UREC, Certified Emission Reduction) lui est délivré. Cet investisseur pourra vendre ces Unités⁵ sur le marché ou les déduire de ses obligations internationales de réduction.

L'objectif du MDP est double :

- Pour les pays industrialisés (pays de l'Annexe I) : il s'agit de réduire le coût de mise en œuvre de leurs engagements de réductions en finançant ou en réalisant des projets de réductions des émissions peu coûteuses dans les PED.
- Pour les pays en développement (non Annexe I), il s'agit d'accueillir des projets qui contribuent à leur développement durable. Un transfert de

³ Unité d'échange exprimée en équivalent CO₂

⁴ Unité d'échange exprimée en équivalent CO₂

⁵ Le prix de ces Unités est estimé actuellement entre 2 et 7 dollars, par la Banque Mondiale, un des principaux acteurs du MDP. Ce prix suivra les fluctuations du marché. Reste à savoir s'il sera suffisamment attractif pour les investisseurs.

technologies écologiquement rationnelles est censé s'opérer. Le MDP se présente comme une voie pour attirer les investissements étrangers.

IV - Nature des projets

Les secteurs concernés par des projets MDP sont : l'énergie, le traitement des déchets, l'industrie, le secteur résidentiel et tertiaire, les transports, l'agriculture et le secteur forestier.

Les projets MDP peuvent être des projets d'économie d'énergie, de changement de combustible, d'énergies renouvelables ou des projets « puits de carbone » (pour le secteur forestier).

V - Conditions générales de fonctionnement du MDP

Le Protocole de Kyoto impose 4 conditions pour les projets MDP (critères d'éligibilité):

- Ratification du Protocole de Kyoto par les deux Etats (investisseur et hôte)
- Le projet doit contribuer au développement durable du pays hôte : il revient à chaque PED de définir et d'établir ses propres critères de développement durable. Certaines ONG ont développé des outils d'évaluation du développement durable. On peut citer la Matrice du Développement Durable présentée par le projet « Sud Sud Nord » ou le « Gold Standard » qui s'en est inspiré supervisé par WWF⁶.
- Le projet doit être approuvé par le pays hôte
- Le projet MDP doit être additionnel : un projet est additionnel s'il permet des réductions d'émissions qui n'auraient pas été réalisées sans la création d'une obligation de réduction des émissions

Les restrictions prévues

Les seules restrictions contenues dans les accords de Marrakech sont relatives à l'interdiction du nucléaire et à la limitation de l'utilisation des « puits de carbone » dans le cadre du MDP, à 1% des émissions de GES de 1990, des pays industrialisés, chaque année entre 2008 et 2012.

Les acteurs institutionnels du MDP

3 organes sont nécessaires au fonctionnement du MDP :

- Le Conseil Exécutif : a pour rôle de superviser la mise en place du MDP et d'enregistrer les projets MDP. Il lui revient également de délivrer les UREC.
- L'Autorité Nationale Désignée (AND) : mise en place par le pays hôte, ayant ratifié le Protocole, elle détermine les critères de développement durable propre au pays et contrôle le processus d'approbation du projet.
- Les Entités Opérationnelles Désignées (EOD) sont responsables de la validation, de la vérification des projets MDP et de l'information du public.

⁶ Voir l'article de Liam Salter, « La Qualité d'Abord : un Gold Standard pour le MDP », sur www.rac-f.org ou www.panda.org pour la version originale en anglais

VI - Procédure de validation et d'enregistrement des projets MDP

Etape 1 : élaboration du document de projet MDP par ses développeurs

Le développeur d'un projet MDP (Etat, entreprise privée ou ONG) doit remplir un formulaire standard (« Project Design Document ») et le soumettre à l'agrément du Conseil Exécutif. Ce formulaire doit contenir les informations clés suivantes :

- Le scénario de référence des émissions⁷ (scénario « business as usual ») : c'est le scénario des émissions futures du pays hôte, dans la sphère d'activité du projet, le plus probable en l'absence de tout projet MDP. Il est établi à partir de méthodologies agréées par le Conseil Exécutif⁸.
- Un plan de surveillance des émissions (donc des réductions) du projet établi en fonction de méthodologies devant être agréées par le Conseil Exécutif
- Une étude d'impact du projet sur l'environnement
- Les commentaires reçus lors de la consultation des parties prenantes⁹ locales organisée par le développeur du projet

Etape 2 : validation du projet par l'Entité Opérationnelle Désignée (EOD)

Après évaluation du projet par l'EOD, cette dernière décide de le valider ou non. Lors de cette étape de validation, l'EOD doit rendre public le descriptif du projet et l'ouvrir à commentaires pendant 30 jours¹⁰. Toute personne concernée ou intéressée par un projet MDP peut apporter ses remarques sur un ou plusieurs aspects du projet. Dans son rapport de validation, transmis au Conseil Exécutif, l'EOD doit indiquer les commentaires reçus et la manière dont elle en a tenu compte.

Etape 3 : enregistrement définitif du projet

Après examen du rapport de validation, le Conseil Exécutif peut décider d'enregistrer ou non le projet comme projet MDP, au plus tard 8 semaines après sa réception. Cet enregistrement permettra, par la suite la délivrance d'UREC.

Etape 4 : Surveillance, Vérification et Délivrance des UREC

La vérification des réductions d'émissions du projet est assurée par une autre EOD. Le rapport de surveillance des émissions du projet faite par son développeur et le rapport de vérification de cette EOD doivent être publiés. A la suite du rapport de vérification, le Conseil Exécutif peut délivrer un volume d'UREC équivalent aux réductions d'émissions constatées.

Le prélèvement d'une taxe obligatoire de 2% des UREC est prévu, sur chaque projet MDP enregistré pour alimenter un fonds d'adaptation, mis en place par le Protocole de Kyoto. Ce fonds a pour objectif de financer des projets d'adaptation aux changements climatiques, au profit des pays les plus vulnérables. Les projets MDP prévus dans les pays les moins avancés sont exemptés de cette taxe.

⁷ Défini par CP. 7 article 12, Section G, §44

⁸ Le choix des méthodologies en matière d'élaboration du scénario de référence, de validation et de surveillance des projets MDP est important. En effet, une fois qu'une méthodologie est approuvée par le Conseil Exécutif, elle peut être appliquée à d'autres projets MDP relevant du même domaine. Certaines ONG essaient d'influencer les organes du MDP afin qu'ils adoptent des méthodologies participant à une logique de développement durable et d'équité. Elles visent à s'assurer que les projets MDP bénéficient à la fois au climat et aux PED.

⁹ Est partie prenante, toute personne physique ou morale directement concernée par ce projet

¹⁰ Internet est le principal canal de communication pour diffuser les informations relatives aux projets MDP et pour recueillir les observations.

VII - L'épineuse question de l'additionalité

Le MDP semble être un mécanisme efficace, dans une logique de « gagnant-gagnant ». En effet, chaque partie au projet y trouve *a priori* un intérêt : l'investisseur reçoit en échange de son investissement des UREC et le pays hôte accueille une nouvelle technologie propre. Cependant, lorsque l'on se penche sur la mise en œuvre concrète de certains projets MDP, on s'aperçoit que certaines dérives sont possibles.

L'additionalité d'un projet MDP¹¹ comporte deux volets :

- une additionalité financière : le développeur du projet doit démontrer que son projet n'aurait pas pu se réaliser sans la « plus-value carbone » du MDP
- une additionalité environnementale : le développeur du projet doit démontrer que son projet permet la réduction d'émissions de GES supplémentaire par rapport à ce qui se serait passé sans la mise en œuvre de ce dernier

L'additionalité devrait permettre de distinguer les vrais projets MDP des projets « business as usual ». Intimement liée à la sélection du « scénario de référence », l'additionalité est le critère principal pour évaluer si les réductions de GES se seraient produites en l'absence du projet. Progressivement, les investisseurs potentiels ont opposé ces deux volets, pour ne retenir que l'additionalité environnementale, plus avantageuse pour eux. *De facto*, démontrer qu'un financement MDP est nécessaire pour la réalisation du projet n'est plus obligatoire. Cette réinterprétation aura un impact direct sur le climat. En effet, les UREC sont déterminées en fonction du « scénario de référence » des émissions futures (« business as usual »). La manière d'établir ce scénario est déterminante. Les UREC, délivrées, pourront être revendues ou utilisées pour remplir les obligations de Kyoto, sans que les émissions de GES globales ne se réduisent effectivement. Le risque de valider des projets « business as usual » au titre du MDP devient réel.

Le MDP ne doit pas être utilisé pour ressortir d'anciens projets « du tiroir » des investisseurs. Les projets MDP doivent se traduire en bénéfices réels pour le pays hôte, en termes technologiques, économiques et environnementaux (transfert de technologies, emplois, accès à l'énergie, bénéfices pour le climat).

VIII - Conclusion

Les enjeux économiques du MDP sont importants. Si aujourd'hui les initiatives relevant du MDP restent timides, au moment de la ratification du Protocole de Kyoto, la demande peut exploser, avec des pays comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, comme principaux pays hôtes. Il est probable que les pays les moins avancés et les plus vulnérables resteront en marge de ce marché comme ils le sont déjà pour les investissements directs étrangers. Par ailleurs, il ne faudrait pas que les PED soient mis en concurrence entre eux. Le risque serait que la qualité des projets MDP ou des critères de développement durable soit revue à la baisse, pour être plus attractifs.

Le MDP nécessite des infrastructures spécifiques, une expertise en matière de critères d'éligibilité et de contrôle des projets et une connaissance des technologies propres. Les ONG ont un rôle à jouer en la matière, notamment auprès des pays les

¹¹ Définie par CP. 7, article 12, Section G, §43 des Accords de Marrakech

plus vulnérables. Transiger pour être plus compétitifs serait au détriment de l'environnement et contre les intérêts des PED. Certains de ces pays souhaitent développer, à l'avenir, des projets MDP entre PED. Cette initiative doit être encouragée. Elle ouvrirait la voie à de nouvelles perspectives dans les relations internationales, notamment entre PED et entre pays industrialisés et PED.

L'efficacité du MDP dépend de son attractivité, de la qualité des projets mis en œuvre et de l'effectivité des contrôles. Contraintes environnementales et contraintes économiques ne doivent pas être opposées mais conciliées.