

# accorder l'instru



Le Mécanisme pour un développement propre (MDP) joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre du Protocole de Kyoto. Ses réalisations sont remarquables, notamment parce que le régime relatif aux changements climatiques ne possédait encore aucune expérience du marché il y a à peine cinq ans. Les mécanismes de marché du Protocole constituent la première tentative de l'Organisation des Nations Unies de créer et de réguler un bien mondial.

Toutefois, le Protocole n'a jamais été envisagé comme une solution aux changements climatiques, ni ses mécanismes de marché comme des produits finis. Le Protocole est limité dans son objectif de réduction des émissions à l'échelon mondial, dans son calendrier et au niveau des pays qui participent. Etant donné l'ampleur du défi que représente le changement climatique, il ne peut s'agir que d'un préambule à un effort élargi et renforcé, toujours lourdement tributaire de mécanismes de marché qui devront peut-être évoluer pour stimuler les transferts de capitaux et de technologies indispensables. L'étude de la « Stern Review » estime que 20 à 30 milliards par an doivent être investis pour couvrir les surcoûts de la décarbonation. Le déploiement annuel de capital au moyen des transactions primaires du Mécanisme pour un développement propre a doublé passant de 2,4 milliards à 4,8 milliards entre 2005 et 2006 et double à nouveau en 2007. Mais il ne s'agit là que d'une fraction de ce qui est nécessaire. Le Mécanisme pour un développement propre peut et doit faire mieux.

Pour les pays industrialisés, le Mécanisme pour un développement propre a pour objectif de réduire suffisamment les émissions pour diminuer le coût de leurs engagements de réduction au titre du Protocole. Le MDP a enregistré plus de 900 projets pouvant potentiellement dégager jusqu'à 1 milliard de tonnes de CO<sub>2</sub> d'ici à la fin de 2012. Au moins 1 800 autres projets, qui pourraient dégager plus de 1,5 milliard de tonnes d'ici là sont en cours de certification.

Pour les pays en développement, le MDP a deux objectifs : promouvoir un développement national durable et aider à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Pour atteindre ces objectifs, il doit faire la preuve de son efficacité dans la décarbonation des modes de production et de consommation des pays en développement. A cet égard, ces résultats ne sont pas très satisfaisants.

Il s'est tout d'abord concentré sur des projets d'élimination des gaz industriels présentant des risques élevés de réchauffement de la planète et des coûts d'élimination extrêmement faibles — notamment le HFC-23 et le N<sub>2</sub>O. C'était bien par là qu'il fallait commencer : sans le MDP, leur élimination ne serait pas encouragée. Les projets ont permis au MDP d'obtenir des réductions précoces, d'instaurer une confiance commerciale et de diminuer le coût initial des réductions d'émissions certifiées. Mais leur maintien au-delà de 2012 demeure problématique.

# ument

## par Christiana Figueres

Le MDP a également montré qu'il pouvait stimuler l'intérêt suscité par des technologies éprouvées au niveau commercial afin de capturer la chaleur et les gaz dégagés par les déchets, augmentant ainsi l'efficacité et réduisant l'impact environnemental local des industries à forte intensité de carbone telles que le fer et l'acier, le ciment et les produits chimiques. Il a également commencé à soutenir la récupération et l'utilisation du méthane ainsi que l'efficacité dans les mines de charbon, l'exploration et la distribution du pétrole et du gaz.

Et pourtant le MDP n'a pas fait la preuve de toutes ses capacités. Jusqu'à présent, il n'a pas :

- Montré comment les projets de réduction des émissions peuvent favoriser et soutenir la décarbonation des transports et des matériaux, lesquels regroupent plus de la moitié des émissions totales de carbone et sont les sources qui augmentent le plus rapidement dans les marchés en développement;
- Montré le potentiel de la création de puits à carbone par le reboisement, entraînant un énorme déséquilibre au niveau des efforts internationaux déployés pour gérer le changement climatique;
- Soutenu des moyens de subsistance durables et favorisé l'accès à l'énergie pour les pauvres des zones rurales et périurbaines, privant l'Afrique subsaharienne et les pays les moins avancés d'un accès au financement de la réduction du carbone;
- Traité le problème posé par le méthane produit par les déchets urbains avec une consistance réglementaire suffisante pour promouvoir une solution durable à la question naissante de la gestion des déchets;
- Abordé utilement la question des centrales à charbon, soit la source la plus importante d'émissions de gaz à effet de serre; ni
- Joué un rôle important dans le passage des combustibles à forte intensité de carbone vers des combustibles fossiles à faible intensité de carbone.

Ces faiblesses résultent pour l'essentiel de la création du MDP en tant qu'instrument fondé sur des projets. En le limitant à des réductions d'émissions provenant de sources ponctuelles, on a affaibli son potentiel de promotion de la transformation nécessaire à l'échelle d'un secteur, en canalisant de manière rentable les capitaux et le savoir-faire pour décarboner des secteurs à forte intensité de carbone tels que l'énergie, les transports et l'infrastructure.

L'innovation la plus importante pour la période 2008-2012 est l'introduction de « programmes d'activités », aboutissant sur des réductions d'émissions grâce à de nombreuses actions résultant d'une mesure gouvernementale ou d'une initiative du secteur privé. Au lieu de se limiter à une seule installation, comme pour les projets traditionnels, ceux-ci encouragent la décarbonation de tout un secteur ou d'un sous-secteur, et pourraient fournir une première ouverture vers des réductions d'émissions basées sur des politiques et à l'échelle de tout un secteur dans les pays en développement. Ils sont complémentaires des projets MDP dans la structure du marché et encouragent les gouvernements des pays en développement à adopter et à mettre en œuvre des politiques et des mesures respectueuses du climat, les aidant à se préparer à participer plus largement à un futur régime sur le climat.

La gouvernance du MDP exige également une attention immédiate. Une structure d'appui efficace et reconnue est fondamentale, car elle fournit une mémoire institutionnelle, une analyse de fond impartiale et une consistance réglementaire. L'institutionnalisation du MDP a peu à peu fait ses preuves, réorientant lentement mais sûrement les activités analytiques de son Conseil exécutif vers un secrétariat technique en plein développement, augmentant ainsi ses capacités en matière de connaissances institutionnelles. Il est dorénavant indispensable, même si c'est moins acceptable actuellement sur le plan politique, de professionnaliser le Conseil exécutif. Il est déraisonnable d'espérer d'un organisme à temps partiel et bénévole dont les membres sont désignés par roulement, défini plus par des considérations politiques que par une expérience économique, qu'il gère un marché évalué à des dizaines de milliards de dollars par an.

D'autres mesures spécifiques méritent une attention soutenue pour après 2012.

- Élimination des gaz industriels en tant que catégorie d'actifs admissibles. La poursuite de l'admissibilité des gaz industriels exacerberait les distorsions existantes dans les flux de financement de la réduction du carbone en faveur des pays nouvellement industrialisés à revenu moyen et détournerait des capitaux de la décarbonation de leur approvisionnement en énergie et de leurs infrastructures. Étant donné que l'essentiel des gaz industriels a dorénavant été éliminé, les pays en développement devraient exiger l'élimination du reste en tant que norme de production. L'OCDE devrait envisager un programme de subvention à l'intention des pays les plus pauvres pour garantir qu'ils puissent installer les catalyseurs et le matériel d'incinération nécessaires.
- Création de conditions équitables pour les activités de foresterie. La gamme complète des interventions de sylviculture pour créer des puits biologiques pourrait être intégrée à des régimes de gestion du changement climatique après 2012, un processus qui a été lancé par la récente décision de Bali sur la déforestation évitée.
- Octroi de crédits sectoriels. Dans le cadre du MDP programmatique, les pays en développement créent des capacités afin d'élaborer et de soumettre des plans de réduction fondés sur les politiques à l'échelle d'un secteur résultant de la transformation des modes de production et de consommation. À moyen terme, les pays les plus importants et bénéficiant d'un développement rapide pourraient atteindre le stade de mécanismes d'attribution de crédits par secteur, en établissant des niveaux de référence clairs en termes « d'intérêt national », et être récompensés pour l'obtention de nouvelles réductions dans « l'intérêt mondial » au cours d'une période déterminée. Les niveaux de référence seraient progressifs, concrétisant l'engagement du gouvernement de réduire l'intensité de carbone tout en parvenant à atteindre des objectifs nationaux d'efficacité économique. Une certaine forme d'attribution de crédits par secteur sera essentielle pour mobiliser le niveau d'investissement privé nécessaire pour transformer des économies de la taille de l'Inde et de la Chine qui enregistrent une croissance de 6 à 8 % par an, et pour soutenir la reconstitution du capital existant à forte intensité de carbone des économies des pays industriels à plus faible croissance.

À cet égard, il sera nécessaire de relever plusieurs défis. Le premier et le plus évident est l'absence d'incitation à définir volontairement des niveaux de référence sectoriels d'intérêt national : on préfère des références à forte intensité de carbone qui portent à leur maximum les attributions potentielles de crédits à partir du mécanisme. Ensuite, il faudra établir des différences au sein du Groupe des 77 et de la Chine, ce qui est essentiel pour faire évoluer le régime, mais extrêmement difficile politiquement, étant donné la longue tradition et la position solidement établie du Groupe en matière de négociations. Finalement, et surtout, la possibilité d'un approvisionnement exponentiel du mécanisme du marché repose sur une croissance suffisante de la demande, conditionnée par des engagements de réduction plus importants de la part des pays développés.

La gestion du changement climatique par le marché exige des mises au point et des ajustements sans fin. Elle doit être soutenue par des observations et des analyses approfondies ainsi que par des réformes politiques et réglementaires rapides et réfléchies, au fur et à mesure que l'on prend conscience de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas. Le Protocole de Kyoto a constitué une contribution extraordinaire et riche d'enseignements qui nous a permis de mieux comprendre comment financer la décarbonation et la résistance aux changements climatiques grâce aux mécanismes de marché. Les gouvernements doivent maintenant identifier les domaines nécessitant de nouvelles améliorations et une action rapide. L'ampleur du défi laisse présumer que le marché continuera de jouer un rôle important dans la maîtrise du climat mais il ne pourra être efficace que si les gouvernements sont en mesure de procéder à des améliorations opportunes.

*Le présent article est un résumé des travaux réalisés en collaboration avec Ken Newcombe.* 