

Conforter le futur des mécanismes de projets réducteurs de gaz à effet de serre au-delà de 2012

Dans la mise en œuvre du Protocole de Kyoto, les mécanismes de projets, connus sous le nom de Mécanisme de Développement Propre (MDP) et de Mise en Œuvre Conjointe (MOC), jouent un rôle essentiel en complément des plafonds d'émissions que se sont imposés les pays de l'annexe 1. Avec près de 6 000 projets enregistrés à ce jour et d'autres en cours de développement, ces mécanismes ont prouvé leur utilité pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et mobiliser les investissements nécessaires. Ce flux d'investissements vers des projets faiblement carbonés pourrait toutefois être remis en cause du fait de la lenteur des négociations internationales. Il est aujourd'hui quasiment certain que les négociations climatiques internationales n'aboutiront pas à temps pour assurer une continuité du cadre opérationnel de Kyoto après 2012 et que des mesures spécifiques sont nécessaires.

1. Les flux d'investissements faiblement carbonés risquent de se réduire significativement

Si aucune décision n'est prise, le financement des projets MDP et MOC disparaîtra dans 18 mois. Une telle évolution se traduirait par une diminution substantielle des investissements faiblement carbonés générés par ces mécanismes de projets.

En effet, sans décision spécifique de l'Union Européenne, le marché européen, encore appelé SCEQE¹, n'acceptera plus de crédits de projets MDP enregistrés après 2012, à l'exception de ceux issus des Pays les Moins Avancés. Dans ces pays, le montage financier des projets peut s'avérer ardu, et dans la pratique le nombre de projets qui pourront être menés à bien sera très limité. Une telle restriction limiterait grandement l'intérêt du MDP pour les porteurs de projets et les investisseurs, même dans l'éventualité où les prochaines négociations internationales permettraient de confirmer que le Conseil Exécutif du MDP peut continuer à enregistrer des projets et délivrer des crédits après 2012. La MOC, quant à elle, sera techniquement arrêtée fin 2012, sauf si des initiatives sont prises pour assurer sa continuité.

La fin précoce des mécanismes de projets entraînerait un véritable recul dans la lutte contre le changement climatique. Des acteurs expérimentés quitteraient progressivement le secteur. Les flux d'investissements se tariraient. Le prix du CO₂ ne serait plus pris en compte dans un grand nombre de secteurs et de régions.

Malgré leurs imperfections aujourd'hui identifiées, les mécanismes de projets ont prouvé leur efficacité depuis qu'ils ont été établis en 2001. Les nouveaux mécanismes susceptibles de les remplacer ne sont pas encore prêts, et ne seront pas réellement opérationnels avant plusieurs années.

2. A court terme, l'Union Européenne devrait soutenir la poursuite du MDP et de la MOC après 2012

Dans les mois à venir, afin d'éviter la déperdition des compétences et l'arrêt des investissements, il est essentiel de permettre à la MOC et au MDP de continuer, y compris pour des projets enregistrés après la fin 2012. Plusieurs Etats Membres de l'UE ont déjà appelé à des mesures conservatoires de manière à assurer la stabilité des marchés du carbone.

Quelles sont les décisions à prendre en ce sens ?

- Pour le MDP : il est vital que les Nations Unies restent en mesure de délivrer des crédits. Il est tout aussi nécessaire de s'assurer que ces crédits auront une valeur sur les marchés – tout particulièrement dans le marché européen qui est le marché prépondérant. Il est par conséquent essentiel que l'UE donne un signal clair sur les crédits qu'elle entend autoriser au sein du SCEQE à l'avenir, notamment au travers de conventions bilatérales avec des pays tiers tel que prévu par la Directive européenne de 2009 (2009/29/CE). Des conventions bilatérales avec les pays

¹ Système Communautaire d'Echange de Quotas Européens

méditerranéens seraient, par exemple, cohérentes avec la politique étrangère de l'UE exprimée dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée ou à travers le soutien apporté aux nouvelles démocraties. S'il existe des arguments compréhensibles pour interdire les crédits issus de grands pays émergents, l'acceptation de crédits issus de pays intermédiaires concilierait la volonté de l'UE de conserver son leadership dans la lutte contre le changement climatique, et la nécessité de restreindre la quantité de crédits pouvant être acceptés dans le marché européen. De surcroît, les pays intermédiaires disposent d'une infrastructure administrative suffisamment robuste pour garantir la qualité des projets MDP. En tout état de cause, le statu quo signifierait une restriction aux seuls Pays les Moins Avancés, qui ne serait pas souhaitable. La fin brutale de ce mécanisme de coopération prometteur ne serait pas comprise par beaucoup des pays intermédiaires.

- Pour la MOC : définir un nouveau mécanisme européen pour remplacer la MOC prendra du temps. A court terme, il est pourtant essentiel de soutenir les porteurs de projets qui ont appris à utiliser les mécanismes de projets, en leur donnant davantage de visibilité sur les financements qu'ils pourront mobiliser au travers de la MOC. Les Nations Unies et l'Europe doivent clarifier que la MOC pourra continuer à délivrer des crédits jusqu'à la fin de la période de mise en conformité des Etats, en 2015. Le Comité de supervision de la MOC a soumis un texte en ce sens à Cancun, mais aucune décision, pour ou contre, n'a été prise. Il est donc essentiel que ce texte soit adopté à Durban.

Ces différentes décisions sont basées sur des considérants simples et des cadres juridiques existants. Elles peuvent ainsi être prises très facilement aux niveaux de l'Union Européenne et de la Conférence des Parties.

3. A moyen terme, l'Union européenne devrait créer un mécanisme de projets européen, accélérer le développement des programmes d'activités et expérimenter de nouveaux mécanismes.

Il est probable qu'un nouvel accord international serait très différent du Protocole de Kyoto existant.

Au lieu d'une approche uniforme, de nombreux pays ou groupes de pays pourraient adopter leurs propres mécanismes nationaux. Pour anticiper cette évolution, il est donc nécessaire de commencer dès aujourd'hui à préparer un mécanisme de projets européen. La directive européenne de 2009 contient une base légale pour ce faire. Quatre pays européens (Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie) ont déjà demandé à la Commission européenne d'en accélérer la mise en œuvre.

Etant entendu que de nouveaux mécanismes, comme les mesures nationales appropriées d'atténuation (NAMA) ou les mécanismes sectoriels, prendront du temps à émerger, il est important de les expérimenter aussi rapidement que possible, tout en s'appliquant à améliorer l'efficacité et réduire les coûts de mise en œuvre pour les mécanismes MDP et MOC existants. Les Programmes d'activités (PoA) constituent à ce titre une piste intéressante à condition que des améliorations essentielles, comme la vérification des réductions par échantillonnage, soient acceptées.

Afin que ces crédits aient une valeur réelle et soient ainsi un outil efficace pour réduire les émissions, une demande suffisante est nécessaire. L'UE a un rôle clair à assumer pour maintenir cette demande – à la fois pour des crédits internationaux et nationaux – ce qui pourrait signifier un niveau plus élevé d'acceptation de ces crédits dans le marché européen, couplé éventuellement à des objectifs plus contraignants de réductions d'émissions. Une telle décision devra naturellement prendre en considération de nombreux autres facteurs qui régissent l'équilibre global du marché européen.

4. A long terme, l'Union européenne pourrait planifier l'extinction de mécanismes de flexibilité pure, mais des mécanismes domestiques demeureront nécessaires

A long terme, les mécanismes de flexibilité joueront probablement un rôle moins significatif qu'aujourd'hui, ou à tout le moins seront restreints à des zones géographiques ou à des secteurs d'activités déterminés. En effet, une part croissante de pays est susceptible de prendre des engagements de réductions d'émissions et de développer des systèmes de plafonnement des émissions difficilement compatibles avec un mécanisme comme le MDP.

Dans la communication sur sa « Feuille de route pour une économie sobre en carbone en 2050 », l'Union européenne constate avec justesse que la plupart des efforts pour limiter les émissions de gaz à effet de serre en Europe devront être accomplis avant 2050. Ce n'est cependant pas contradictoire avec l'existence de mécanismes de projets à l'intérieur du territoire de l'UE qui permettent de financer les projets réducteurs d'émissions dans des secteurs non couverts par le SCEQE. Il est donc important que les mécanismes de flexibilité domestiques restent un élément actif des politiques climatiques nationales et internationales.