



Accords de Marrakech et mécanismes de flexibilité¹

Draft

Benoit Lussis, le 06 décembre 01

*Institut pour un Développement Durable, Rue des Fusillés, 7
B-1340 Ottignies Tél : 010.41.73.01 E-mail : idd@euronet.be*

1 Introduction

Cette note fait partie d'un travail d'étude du cadre institutionnel concernant la mise en œuvre de projets de mécanisme pour un développement propre. L'historique des mécanismes de flexibilité tout au long des différentes Conférences des Parties depuis leur première définition dans le protocole de Kyoto en 1997 y est retracé et les résultats de la Conférence des Parties (CdP) tenue à Marrakech en novembre 2001, qui a vu naître un accord qui devrait permettre l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto en 2002, y sont brièvement décrits. Les accords de Marrakech ont précisé les modalités et procédures de mise en œuvre des mécanismes de flexibilité. Celles-ci seront exposées au point 4 de cette note.

2 Généralités

La conférence de Marrakech, 7^{ème} Conférence des Parties à la Convention Cadre sur les Changements Climatiques (CCNUCC), devait être le point de départ pour une ratification large du protocole de Kyoto de manière à permettre son entrée en vigueur avant la Conférence de Johannesburg, en 2002.

Lors de la signature du protocole de Kyoto en 1997, les Parties de l' Annexe I se sont engagées à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, la réduction globale devant atteindre 5,2 % dans la période 2008-2012 par rapport au niveau de 1990. L'Union européenne (UE) s'est, elle, engagée à réduire ses émissions des 8% et a obtenu le droit de redistribuer son objectif entre ses 15 États membres.

Le protocole établit aussi trois "mécanismes" de flexibilité : l' application conjointe (AC) ou « Joint Implementation », le marché de droits d'émissions ou « Emission trading » et le mécanisme pour un développement propre (MDP) ou « Clean Development Mechanism ». Ces deux derniers mécanismes ont pour objectif d'aider les Parties Annexe I à atteindre leurs objectifs d' émissions au moindre coût en accomplissant ou en acquérant des réductions meilleur marché dans d' autres pays. Le MDP vise également à assister les pays en développement à atteindre un développement durable par l'implantation de projets plus « sains » du point de vue environnemental. Avant d'être mis en œuvre, les détails opérationnels de ces mécanismes devaient être précisés et un système de respect des engagements devait être mis sur pied. De plus, les évaluations des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre (GES) par les puits de carbone devaient être retravaillées de même que l'aide aux pays les moins développés vulnérables aux changements climatiques (UNFCCC, 2001a).

¹Cette note s'inscrit dans le projet de recherche financé par les Services Fédéraux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles n° CP-F5-261 « Le Mécanisme pour un Développement Propre, conception d'outils et mise en œuvre » ; projet mené en collaboration avec Aquadev et le CORE – UCL.

En novembre 1998, les Parties se sont accordées sur un ensemble de décisions connu sous le nom du « Plan d'action de Buenos Aires » (PABA). Celui-ci élabore les principes, modalités, règles et lignes de force des trois mécanismes de flexibilité avec une priorité donnée au MDP. Cependant, la prise de décision a été reportée à la conférence de La Haye en novembre 2000. Cette rencontre a échoué, pour une grande part en raison des désaccords portant sur la reconnaissance des « puits de carbone », une exigence clé tant du Canada que des États-Unis (UNFCCC, 2001b).

Lors de la CdP6bis tenue à Bonn en juillet 2001, les Parties se sont accordées sur la mise en œuvre du Plan d' Action de Buenos Aires Il s'agit là d'un accord politique qu'il fallait traduire en termes juridiques lors de la CdP7 à Marrakech.

Les principaux enjeux des négociations de la CdP 7 étaient de permettre l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto malgré le retrait en mars 2001 des Etats-Unis, de ne pas renégocier l'accord de Bonn comme étaient suspectés de vouloir le faire la Russie, le Canada, le Japon et l'Australie et d'établir un système contraignant. L' accord conclu à Marrakech finalise donc le plan d' Action de Buenos Aires établi en 1998 en résolvant plusieurs problèmes techniques sensibles. La plupart des pays industrialisés, excepté les Etats-Unis, sont maintenant prêts à ratifier le protocole de Kyoto.

3 L'accord de Marrakech

Les points principaux de l'accord de Marrakech concernent (DG environment, 2001) :

- le maintien de l' intégrité de l' accord politique conclu à Bonn en juillet 2001 ;
- la mise en place d'un système de respect des engagements fort qui sera d'application dès l' entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, mais la question de la contrainte légale a été reportée à la prochaine CdP ;
- les règles et modalités des mécanismes prévus dans le Protocole Kyoto, ce qui permet un départ rapide des projets MDP et le lancement dès 2008 des projets d'AC ;
- un marché international de droit d' émissions qui sera mis sur pied dès 2008 ;
- la définition des règles d'éligibilité pour participer aux mécanismes de flexibilité ;
- les procédures de surveillance et de rapport ont été établies en ce qui concerne les mécanismes de flexibilité ainsi que des procédures de comptabilisation : les unités d' émissions issues des 3 mécanismes de flexibilité peuvent être transférées plusieurs fois comme des unités égales ;
- des règles pour l' utilisation de crédits à partir d' activités de puits dans la foresterie et l' agriculture, ce qui renforce l' intégrité environnementale du Protocole de Kyoto ;
- un ensemble de décisions pour les pays les moins développés vulnérables aux effets du changement climatique qui prévoit l' octroi des ressources nécessaires dans les prochaines années pour les aider à construire leurs capacités à adapter leurs économies aux inévitables effets des changements climatiques.

En outre, la Conférence a élu 10 membres et 10 suppléants au Comité exécutif des MDP et a presque doublé les allocations de la Russie pour ses crédits issus des puits (gestion forestière). L' accord de Bonn avait défini les grandes lignes d' un régime d' obligation du respect des engagements supervisé par un Comité de respect des engagements (« Compliance Comitee »). L' accord établissait également les conséquences d' un nonrespect des engagements : un pays doit remplir ses engagements majorés de 30% à la période d' engagements suivante, la suspension de l' éligibilité de vente des crédits (et donc aux mécanismes de flexibilité), le développement obligatoire d' un plan d' action pour le respect des engagements de réduction d'émission. La décision sur la nature légale du régime de respect des engagements sera revue à la prochaine CdP(Pewclimate, 2001)

4 Les mécanismes de flexibilité

Les accords de Marrakech prévoient un traitement égal des unités de réductions d'émissions issues des mécanismes de flexibilités, permettant ainsi une plus grande liquidité de ces unités. Ils autorisent en outre la mise en réserve de n'importe quel permis d'émission ~~au~~ au-delà de ceux nécessaires à la rencontre des objectifs de réduction d'émissions avec une limitation pour les crédits générés sous les projets MDP et d'application conjointe.

Le protocole de Kyoto définit des engagements de réductions d'émissions pour les Parties de l'Annexe I pour une période d'engagement de 5 ans soit de 2008 à 2012. La quantité attribuée à une Partie (QA), ou « Assign Amount », est la quantité maximale qu'une Partie est autorisée à émettre pendant cette période d'engagements, elle est égale à 5 fois l'émission annuelle de base moins l'objectif de réduction. La quantité attribuée d'une partie est divisé en unités de la quantité attribuée (UQA) « Assign Amount Unit ».

Pour atteindre ses objectifs de réduction d'émission de GES un pays pourra recourir à 3 types d'actions :

- réduire ses émissions domestiques ;
- augmenter l'absorption des GES par des puits, il obtiendra ainsi des unités d'absorption (UA) ou « Removal Unit » ;
- acquérir des unités d'autres Parties par l'intermédiaire de projets basés sur les mécanismes et le marché des crédits d'émission, sous forme d'UQA, de UA, d'unités de réduction certifiées des émissions (URCE) ou « Certified Emission Reduction » acquises par la mise en oeuvre des projets MDP ou d'unités de réduction d'émissions (URE) ou « Emissions Reduction Unit », obtenues par les projets d'application conjointe.

Le lien entre le respect des engagements et les critères d'éligibilité aux mécanismes de flexibilité était une des questions principales de Marrakech. La décision prise maintient le respect de toutes les dispositions relatives à la surveillance et au devoir de rapportage avant l'utilisation des mécanismes de flexibilité. En pratique, une Partie devra remplir 5 exigences principales pour être éligible aux mécanismes de flexibilité (Pewclimate, 2001) :

- être Partie au protocole de Kyoto ;
- avoir établi sa QA ;
- avoir en place un système national pour le suivi des émissions et des absorptions de GES ;
- avoir en place un registre national pour la comptabilisation de la délivrance, le transfert et/ou la suppression des UQA, UA et URCE ;
- avoir soumis annuellement à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) son inventaire et les autres informations requises.

En ce qui concerne l'absorption de carbone par des puits, les accords de Marrakech retiennent deux catégories d'activités éligibles : le boisement, reboisement ou déboisement induits par l'Homme et la revégétalisation, la gestion des forêts, des terres agricoles et des prairies. Dans le cas des MDP cependant, seules les activités de boisement ou de reboisement seront acceptées pour la première période d'engagement. Pour chaque tonne de CO₂eq absorbée par les puits durant la période d'engagement, une Partie peut obtenir une UA. Mais les puits peuvent aussi devenir émetteurs de CO₂, dans ce cas, la Partie doit supprimer une UA. Il n'existe pas de limite la délivrance de UA excepté pour celles générées par les activités de gestion forestière.

4.1 L'application conjointe

Le mécanisme d'application conjointe, consiste en l'investissement d'une Partie de l'Annexe I dans des projets mis en œuvre dans d'autres pays de l'Annexe I et dans le but soit de réduire les émissions de GES dans le pays hôte, soit d'augmenter les absorptions par des puits. Pour chaque tonne de CO₂ réduite ou absorbée dans le pays hôte, ce pays hôte convertira une UQA ou une UA en une URE. Cette URE sera transférée dans le pays investisseur.

4.2 Le mécanisme pour un développement propre

Le Mécanisme de Développement Propre, consiste en l'investissement d'un pays de l'Annexe I dans un pays non Annexe I dans le but d'inciter les investissements de réduction d'émissions de GES et allant dans le sens d'un développement durable dans les pays en voie de développement. Pour chaque tonne de CO₂ réduite ou absorbée, le pays investisseur recevra du Conseil Exécutif des MDP (CE) une URCE. Il y a une limite à l'acquisition de URCE générées par des activités de boisement ou reboisement qui s'élève à 1% des émissions annuelles de base multipliées par cinq.

Les accords de Marrakech définissent le fonctionnement de projets MDP et prévoient la création d'un Conseil Exécutif composé de 10 membres. Celui-ci est chargé d'approuver les méthodologies pour les projections de référence, les plans de surveillance et les limites aux projets, d'accréditer des entités opérationnelles; de développer et maintenir un registre des projets MDP. Les entités opérationnelles accréditées seront chargées de la validation, la vérification et la certification des projets MDP. La CdP/RdP (Conférence des Parties agissant comme rencontre des Parties) supervisera les règles de procédures du Conseil Exécutif, les standards d'accréditation pour la désignation des entités opérationnelles ainsi que cette désignation. Elle examinera également la distribution des projets MDP et veillera à la rendre le plus équitable possible (Pewclimate, 2001).

Le schéma de construction des projets MDP est ouvert, permettant aux structures unilatérales, bilatérales ou multilatérales de coexister. Les projets MDP unilatéraux seront autorisés, permettant ainsi à un pays en développement d'entreprendre un projet MDP sans partenaire de l'Annexe I et de mettre sur le marché des crédits d'émissions résultants.

4.3 Le commerce de permis d'émissions

Le marché international de droits d'émissions sera effectif en 2008. Ses règles devront garantir l'intégrité environnementale du Protocole de Kyoto. Les décisions prises à Marrakech établissent un cadre international de régulation rendant les mécanismes de flexibilité opérationnels et devraient ainsi fournir les certitudes aux Parties et secteur privé pour s'engager dans le marché international de crédits d'émissions et dans les projets d'application conjointe et de MDP (DG environment, 2001). Il existera une limite, qui était déjà prévue dans l'accord de Bonn, à la participation au commerce d'émissions destinée à contrer le risque de vente excessive des permis d'émissions. Ainsi, Chaque Partie de l'Annexe I aura l'obligation de retenir du marché 90% de sa QA, les 10 autres % ainsi que les droits d'émissions acquis par les autres mécanismes pourront être échangés.

Les Parties seront également autorisées à mettre en réserve leurs crédits d'émissions sous certaines conditions. Ainsi, les UQA peuvent être reportés sans restriction à la 2^{ème} période d'engagement. Par contre, les crédits d'émission venant de puits (UA) ne pourront pas être mis en réserve pour la 2^{ème} période d'engagements mais pourront être transformés en UQA, URCE ou URE. Les URE et URCE ne peuvent être mises en réserve que sous une limite de 2,5% de la QA initial (DG environment, 2001).

4.4 Le marché de droits d'émissions de L'Union européenne

Juste avant la CdP7, la Commission européenne avait proposé un ensemble de mesures sur le changement climatique dans lequel figurait une proposition l'établissement d'un marché de droits d'émissions couvrant 45% des émissions de l' UE. Ce plan était accompagné d' une proposition destinée aux 15 états membres et à l'Union européenne pour la ratification du Protocole de Kyoto ainsi que d' une liste de mesures «coût-efficaces » pour réduire les émissions de GES.

Le schéma du marché d'émissions de la Commission européenne a été conçu pour être compatible avec le schéma proposé par le Protocole de Kyoto mais il est également plus strict, notamment en ce qui concerne le respect des engagements. D'autre part, l' air chaud sera moins un problème dans l' UE, même si quelques pays candidats à l' accession comme la Pologne ont des crédits de CO₂ en excès.

Il est à noter que le marché de permis d'émissions de l' UE sera ouvert aux 15 États membres, aux membres de la zone économique européenne, aux pays de l' Europe centrale et de l' Est mais aussi, sous réserve d' accords, à des pays non européens mais étant parties au protocole de Kyoto (Legge et al., 2001).

5 Conclusions

Les accords de Marrakech conclu le 10 novembre 2001 devraient permettre l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto dès 2002. Malgré l'absence des Etats-Unis, ils finalisent le plan d'action de Buenos-Aires. Les principales réalisations de cet accord seront de mettre en place un système de respect des engagements de réduction d'émissions, de permettre un départ rapide des projets MDP, de créer un marché international de droits d'émissions et de définir des modalités pour la mise en œuvre de projets d'AC d'ici 2008.

Les accords de Marrakech ont défini différents types d'unités de réduction d'émissions selon le type de projet dont elles proviennent. Un vaste marché international de droits d'émissions, dans lequel s'intégreront les droits d'émissions résultants de projets MDP, pourra donc être mis progressivement en place pour la première période d'engagements.

Bibliographie

- UNFCCC (2001a), "Le protocole de Kyoto", <http://www.unfccc.de/portfranc/guide/protocole.htm>, 10 novembre.
- UNFCCC (2001b), "Issues in the negotiating process : Kyoto Protocol mechanisms joint implementation, the clean development mechanism and emission trading", www.unfccc.de, 10 novembre.
- DG environment (2001), "Climate Change : COP7 - Marrakech : Final Report", DG environment, 10 novembre.
- Pewclimate (2001), "Climate talks in Marrakech - COP7 : Update. Summary of the Marrakech Accords on Climate Change", www.pewclimate.org/cop7, 29 novembre.
- Legge Th., Egenhofer Ch. (2001), "CEP's Commentary : After Marrakech : the regionalisation of the Kyoto protocol", www.pewclimate.org/cop7, novembre.

Glossaire

AC	JI	Application conjointe ou mise en œuvre conjointe
CCNUCC	UNFCCC	Convention Cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques
CdP	CoP	Conférence des Parties
CE	EB	Conseil exécutif
CERUPT	CERUPT	Appel d'Offre pour des Unités de Réduction d'Émission Certifiées
DP	PDD	Descriptif de projet
EO	OE	Entité opérationnelle
GES	GHG	Gaz à effet de serre
GIEC	IPCC	Groupe d' Experts Intergouvernemental sur l' Évolution du Climat
MDP	CDM	Mécanisme pour un développement propre
ME	ET	Marché d'émissions
MF	FM	Mécanisme de flexibilité
ONG	NGO	Organisation non gouvernementale
PABA	BAPA	Plan d' Action de Buenos Aires
PCF	PCF	Fonds Carbone Expérimental
QA	AA	Quantité attribuée
RdP	MoP	Rencontre des Parties
URCE	CER	Unité de réduction certifiée des émissions
RPE	CPR	Réserve pour la période d'engagements
UA	RMU	Unité d'absorption
UE	EU	Union européenne
UQA	AAU	Unité de quantité attribuée
URE	ERU	Unité de réduction d'émission