

La Chine et le mécanisme de développement propre

Entretien avec Philippe Delhaise
Directeur de Carbon Management Consulting ⁽¹⁾

Propos recueillis par GEORGES FAVREAU
et JEAN-FRANÇOIS HUCHET

Q : En quelques mots, pourriez-vous décrire le fonctionnement du mécanisme de développement propre (MDP) prévu dans les accords de Kyoto ?

Les gaz à effet de serre qui sont à l'origine du réchauffement climatique se mélangent dans l'atmosphère et n'affectent donc pas seulement les pays émetteurs. Cela est très différent des pollutions plus locales comme, par exemple, celle de l'eau. Nous sommes confrontés ici à une pollution d'un bien public mondial qui requiert des solutions politiques au niveau planétaire.

Bien que les pays riches soient les principaux émetteurs, ils disposent déjà de technologies moins polluantes que les pays en développement. En Inde, pour une unité de PIB produite, on émet en moyenne quatre fois plus de gaz à effet de serre qu'aux États-Unis. Ainsi, l'idée du MDP consiste à prendre l'argent en Occident pour le donner aux pays en développement. Des entreprises européennes, canadiennes ou japonaises peuvent ainsi effectuer des réductions d'émission de gaz à effet de serre, non pas dans leurs propres usines, mais en achetant des droits à polluer à des usines indiennes, boliviennes ou chinoises en finançant leurs investissements technologiques destinés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre... L'effet global de ces pollutions pourra ainsi être réduit plus rapidement à l'échelle planétaire.

Q : Entrons un peu dans les détails. Comment se répartissent les responsabilités des pays ?

Pour participer au Protocole de Kyoto, les pays doivent bien sûr avoir ratifié l'accord. La plupart des pays en développement – dits « pays non-annexe 1 » – ont bien sûr signé, y compris la Corée du Nord, car c'est dans leur intérêt que de recevoir ces transferts technologiques et financiers. La Thaï-

lande est le seul pays à avoir refusé, considérant que Kyoto permet aux pays riches de continuer à polluer en se défaussant sur les pauvres avec un peu d'argent.

Les entreprises des pays « riches » – dits « pays annexe 1 » – peuvent alors acheter des droits à polluer dans les pays « pauvres ». Ce classement n'est pas exempt de critiques. Certains pays pourraient être considérés comme « riches » et entrent tout de même dans la « non-annexe 1 » comme la Corée du Sud et dans une moindre mesure la Chine.

Du côté des pays riches, des accords intergouvernementaux définissent des quotas sur les diminutions d'émission des gaz à effet de serre, qui sont ensuite répartis entre les différents secteurs économiques au niveau national. Prenons l'exemple d'une entreprise française qui doit diminuer ses émissions de gaz. Elle a trois solutions : diminuer son volume de production, introduire de nouvelles technologies, ou aller chercher une entreprise dans un pays en développement signataire du Protocole de Kyoto (de la « non-annexe 1 »). La diminution est estimée, puis certifiée par le Comité exécutif du MDP ⁽²⁾. Ce certificat peut être présenté ensuite par l'entreprise du pays développé pour justifier de n'avoir pas baissé ses propres émissions.

Q : Pouvez-vous nous donner quelques exemples concrets de projets sur lesquels vous travaillez avec des entreprises des pays en développement ?

Typiquement, prenons le cas d'une sucrerie avec laquelle nous travaillons. Une fois le processus de production terminé, il

1. Carbon Management Consulting opère dans le montage de projets qui entrent dans le cadre du mécanisme de développement propre prévu dans le Protocole de Kyoto.
2. Placé lui-même sous l'autorité de la Conférence des parties au Protocole de Kyoto.

reste un résidu de 37% de canne à sucre qui est utilisé comme fertilisant, abandonné ou brûlé. Dans ces trois cas, le CO₂ contenu dans le résidu retourne dans l'atmosphère. Nous intervenons pour faciliter l'installation d'un fourneau qui permettra de brûler le résidu et de générer de l'électricité pour la sucrerie. Elle disposera même d'un surplus d'énergie électrique qu'elle pourra revendre. La réduction des gaz à effet de serre se mesure par la différence entre l'énergie consommée avant l'installation du fourneau et celle consommée après l'introduction de la nouvelle technologie. C'est la même chose pour une papeterie où l'on abandonne très souvent, dans les pays en voie de développement, le résidu de bois.

Autre exemple avec les cimenteries et les aciéries qui, avec leurs hauts fourneaux, consomment beaucoup d'énergie pour créer de hautes chaleurs, de l'ordre de 1 200°C. Au lieu de laisser cette chaleur s'échapper, il y a déjà longtemps qu'on la récupère en Europe et aux États-Unis pour générer de l'énergie. Le MDP permet de diffuser ces technologies dans des cimenteries et des aciéries des pays en développement et de réduire l'émission de gaz à effet de serre.

Dans le domaine des transports, nous travaillons actuellement avec une coopérative de 3 000 chalutiers dans le sud de l'Inde pour modifier leurs moteurs, ainsi qu'avec la municipalité d'une ville russe pour remplacer les moteurs de bus.

Q : Quand une entreprise souhaite monter un projet dans le cadre du MDP, quelles sont les démarches qu'elle doit entreprendre pour le faire homologuer ?

Les accords de Kyoto sur le MDP ouvrent la possibilité d'énormes transferts de ressources technologiques et financières des pays riches vers les pays en voie de développement. Aussi, des règles très strictes ont-elles été mises en place pour la validation des projets. Un premier rapport de cinq pages est soumis présentant la faisabilité du projet. Seulement 22% des projets passeront à une seconde étape durant laquelle commence le long et coûteux travail administratif visant à apporter la preuve de la viabilité du projet. Seulement 4% des projets seront finalement validés par le Comité exécutif du MDP et mis en place.

Ce processus d'homologation repose sur deux grands principes. Le premier de ces principes se décline en deux exigences. La première veut qu'un projet d'amélioration technologique qui pourrait être viable financièrement sans recevoir de subsides issus du MDP prévu par les accords de Kyoto n'est pas éligible. Cela voudrait dire en effet que les pays en

développement pourraient économiquement le financer de manière autonome. Donc, dans ce cas, le MDP serait inutile sur le plan économique. La deuxième exigence veut que le projet doive également être viable économiquement et socialement. Par exemple, la modernisation d'un système de climatisation dans une usine utilisant le très polluant HFC⁽³⁾ est amortie sur deux ans. Beaucoup de ces projets sont validés. Par contre, pour la construction d'un barrage, il faut 20 ans pour amortir le projet si on le finance uniquement sur les subsides de Kyoto. Il suffit d'une légère modification des paramètres du projet pour que celui-ci ne soit plus rentable. Par ailleurs, les effets sociaux comme le transfert de population, la déforestation sont également pris en compte pour ces grands projets. Ce premier principe laisse donc une marge de manœuvre très réduite dans la validation des projets.

Le second principe repose sur l'absence d'une méthodologie d'homologation précise. Le Comité exécutif du MDP nous dit : « venez avec vos projets, inspirez-vous de la méthodologie d'un projet qui a déjà été accepté, ou bien proposez une nouvelle méthode. » Aujourd'hui, il existe 35 méthodologies répertoriées qui servent de référence. Mais si une nouvelle méthode est jugée meilleure, elle remplace la précédente. Son homologation prend plusieurs mois et les projets en cours de validation, qui reposaient sur l'ancienne méthodologie, doivent alors reprendre leur démarche depuis le début. Ce déplacement de l'objectif au fur et à mesure qu'on s'en rapproche est malheureusement frustrant, très coûteux et limite parfois la crédibilité du MDP.

Q : Que pèse la Chine dans les projets de MDP et quels types de projets sont mis en place ?

La Chine souhaiterait financer plus de barrages et de projets titanesques dans le cadre du MDP. Pour donner une idée, les projets dont on s'occupe généralement pèsent 8 000 tonnes de réduction d'émission de CO₂ par an. En Chine, nous nous situons autour d'un million et demi de tonnes ! Cela explique que ce pays représente plus d'un tiers des fonds transférés dans les projets de MDP aujourd'hui, mais seulement 10% des projets validés. La Chine est néanmoins dans le collimateur de l'Organisation des Nations unies qui n'apprécie pas trop les effets induits en termes sociaux et environnementaux par les gros barrages.

3. Hydrofluorocarbones, un des six gaz à effet de serre ciblés par le Protocole de Kyoto qui est utilisé dans les procédés industriels de refroidissement.

Q : Dans le contexte que vous décrivez où peu de projets sont homologués et sachant que la croissance très rapide de l'économie chinoise repose sur une industrie fortement émettrice de gaz à effet de serre, on peut se demander si le MDP prévu par les accords de Kyoto ne représente pas finalement, en ce qui concerne la Chine, une goutte d'eau dans un océan ?

Il est effectivement difficile de compter uniquement sur le MDP, *a fortiori* quand la marge de manœuvre liée à l'homologation des projets est tellement réduite et qu'il est probable que le projet ne soit finalement pas rentable. Cependant, j'estime qu'il est aujourd'hui le meilleur système existant. Le Protocole de Kyoto ne suffira pas, c'est vrai, mais on doit aller de l'avant car, même si ce n'est pas parfait, on réduit tout de même les émissions de gaz à effet de serre. Certains pensent que les pays riches feraient mieux de donner un chèque aux gouvernements des pays en voie de développement qui leur permette de financer des mesures fiscales visant à l'adoption de technologies réduisant les gaz à effet de serre. Je fais pour ma part plus confiance au marché créé dans le cadre du MDP et aux contrôleurs des Nations unies du Comité exécutif du MDP que l'on ne peut pas facilement corrompre. Par ailleurs, le système du MDP permet aux deux catégories d'entreprises de voir concrètement leurs avantages. Surtout, on peut effectuer un contrôle très strict, sur le terrain, dans l'entreprise, de l'amélioration en matière de rejet de gaz à effet de serre. Par contre, pour les entreprises qui ont un bon projet mais qui s'insèrent difficilement dans les critères du MDP prévus par le Protocole de Kyoto, il apparaît de plus en plus nécessaire de créer des produits financiers dérivés similaires à ce qui existe sur les autres marchés financiers. Cela permettrait de financer ces projets et de limiter les risques liés à ce type d'opération. Ces marchés vont devenir énormes et les places sont à prendre dès maintenant.

Q : D'un point de vue fiscal, est-il possible de se tourner vers des mesures incitant les entreprises des pays « pauvres » au développement durable ?

Il faudrait effectivement arriver à un système où les pays en développement arrivent à inciter leurs entreprises à investir dans des technologies moins polluantes. Mais les incitations fiscales coûtent cher et beaucoup de pays en développement n'ont pas les moyens de faire payer leurs contribuables pour les obliger à être plus propres. On demande aujourd'hui à des pays de faire cet effort très tôt dans leur processus de développement. La Corée du Sud a par exemple les moyens

de mettre en place une fiscalité incitative dans ce domaine, mais la Chine ne les a pas. La multitude de PME chinoises pourrait être incitée fiscalement, mais il est difficile de les obliger à importer du gaz naturel plus cher plutôt que de consommer le charbon national qui est meilleur marché.

Pour l'instant, la seule incitation est donc exogène, *via* le système du MDP prévu par le Protocole de Kyoto. C'est une entreprise allemande ou française qui, pour continuer à produire plus, va donner des ressources financières à une entreprise d'un pays en développement pour qu'elle adopte une technologie émettant moins de gaz à effet de serre.

A ce niveau, il est vrai que du point de vue fiscal, Pékin ne joue pas complètement le jeu. Le gouvernement chinois a annoncé, dès le lancement des projets MDP en Chine, le prélèvement d'une taxe spéciale sur les transferts Kyoto bien supérieure à celle que les autres pays en développement pratiquent sur ce type de projet. Par exemple, sur des projets qui réduisent le HFC, la taxe spéciale s'élève à 65% du montant des subsides Kyoto. Ce prélèvement réduit considérablement les incitations pour les entreprises chinoises. Par ailleurs, la Chine se plaint de ne pas gagner assez au travers des transferts Kyoto, arguant du fait que les prix des droits à polluer (c'est-à-dire de la tonne de CO₂) ne sont pas assez élevés. En fait, il est possible que gouvernements et entreprises en Chine se demandent pourquoi se précipiter dans des transformations technologiques maintenant alors que le prix de la tonne de CO₂ sera à 50 € dans cinq ans, contre 7 € aujourd'hui. La Chine fait le pari que « Kyoto 2 » va certainement rapporter beaucoup plus aux pays en développement.

Q : Une partie des discussions en matière de responsabilité globale sur le réchauffement climatique est aujourd'hui fondée sur une réflexion per capita. Or, en matière d'émission de gaz à effet de serre et en termes absolus, plusieurs rapports d'experts indiquent que la Chine va dépasser les États-Unis très rapidement, peut-être même dès la fin de cette année. Pour un bien public global qui n'a pas de frontière, ne devrait-on pas abandonner la réflexion fondée sur des critères per capita qui classent effectivement la Chine très loin derrière les pays les plus développés et lui permettent d'échapper sa responsabilité future dans la lutte contre le réchauffement climatique ?

La Chine répond que la situation actuelle en matière de réchauffement climatique est de la responsabilité des pays déve-

loppés et qu'il faut qu'ils payent maintenant le prix de ce développement en aidant les pays en développement. Je suis d'accord sur ce point. La négociation politique ne peut pas interdire à la Chine de se développer. Il faudra que les pays riches acceptent d'amputer une partie de leur richesse pour financer le développement des pays pauvres avec des technologies plus efficaces en matière de rejet de gaz à effet de serre.

Q : Compte tenu de sa taille et de l'impact de son développement économique, lequel dépasse très largement ses frontières, la Chine ne devrait-elle pas d'elle-même contribuer, par des politiques publiques, à faire évoluer son modèle de croissance économique qui est aujourd'hui très peu respectueux de l'environnement ?

Je vous suis complètement. On va buter sur des contraintes quasi physiques dans le développement chinois compte tenu de l'écologie. La croissance de consommation énergétique de la Chine et de l'Inde dans les prochaines années va inévitablement provoquer une pollution qui risque de ruiner tous les efforts mis en place dans le cadre du Protocole de Kyoto. On sait que l'émission de CO₂ est drastiquement réduite avec la transition de la structure économique de l'industrie vers les services. Mais il va s'écouler de nombreuses années avant que cette vaste « usine mondiale » qu'est la Chine évolue vers le tertiaire. On ne peut pas comparer la Chine d'aujourd'hui à la Corée du Sud d'il y a 20 ans. Certes, une partie de la population voit son niveau de vie s'améliorer, ses habitudes de consommation évoluer et une épargne de surplus se constituer, mais cela ne concerne encore qu'une minorité. La relative pauvreté d'une grande partie de la population fait que l'on a plutôt tendance à privilégier un enrichissement à court terme aux dépens de problèmes à long terme. La configuration du marché du travail, la démographie et le niveau d'éducation font que la croissance chinoise devrait encore reposer très largement sur l'industrie pendant une période relativement longue. D'autre part, la force de pression de la population chinoise sur le gouvernement concernant les problèmes environnementaux est encore très limitée.

Q : Quelles sont selon vous les réformes importantes à mettre en œuvre pour l'après 2012 et plus particulièrement en ce qui concerne des grands pays comme la Chine et l'Inde ?

Il faudrait sans doute avoir un peu moins d'exigences dans le processus de validation des projets entrant dans le cadre

du MDP. La question du prix de la tonne de CO₂ et donc de celle des quotas d'émission est également essentielle. Toutes les multinationales sérieuses des pays riches provisionnent sur ce qu'il faudra payer pour continuer à produire, mais sans vraiment savoir quel sera le coût du CO₂. Nous essayons d'intervenir à ce niveau car c'est notre métier que de tenter d'offrir aux entreprises une certitude sur le prix des droits à polluer *via* la mise en place de nouveaux instruments financiers sur ce marché. Cette question des quotas, comme le montre l'expérience européenne, influence très largement le prix du CO₂. C'est le « casse-tête » de tous ceux qui travaillent aujourd'hui sur « Kyoto 2 ».

En plus de la question des quotas, « Kyoto 2 » va devoir repenser les catégories de pays, à savoir ceux qui payent et ceux qui reçoivent. Les États-Unis devront certainement rentrer dans « Kyoto 2 » car plus personne ne peut politiquement se permettre de ne pas le faire. Certains pays qui aujourd'hui reçoivent des subsides des pays riches (« non-annexe 1 ») ne devraient peut-être plus figurer dans cette catégorie. Parallèlement, pour répondre au dilemme des « grands pays émergents » comme la Chine et l'Inde, on pourrait imaginer une troisième catégorie de pays dans les négociations de « Kyoto 2 ». Les pays de cette catégorie ne recevraient plus de subsides, mais, en contrepartie, ils auraient des obligations limitées en termes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Une autre solution intermédiaire serait d'envisager de leur donner moins de subsides qu'aux pays plus pauvres afin d'éviter qu'ils ne monopolisent une grande partie des subsides liés au MDP. •