

17 août 1993
FRANCAIS SEULEMENT

COMITE INTERGOUVERNEMENTAL DE NEGOCIATION
D'UNE CONVENTION CADRE SUR LES
CHANGEMENTS CLIMATIQUES
Huitième session
Genève, 16-27 août 1993
Point 2 b) de l'ordre du jour

QUESTIONS RELATIVES AUX ENGAGEMENTS

Critères relatifs à l'application concertée de la Convention

Par une lettre datée du 16 août 1993, la délégation de la **France** a demandé au secrétariat de faire circuler le document ci-joint.

A/AC.237/Misc.27

GE.93-62109

**Document d'information sur les "actions conjointes"
("joint implementation") visées au paragraphe
2.a de l'article 4 de la Convention Cadre sur
les changements climatiques**

I - La prévention du changement de climat exige un développement de la coopération et de la solidarité internationale. Il convient en particulier d'encourager le financement par les pays riches d'actions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les pays pauvres, que ce soit dans un cadre bilatéral ou dans un cadre multilatéral (Fonds pour l'Environnement Mondial).

II - Pour organiser le développement⁴ de telles actions, on pouvait concevoir deux approches :

1) Les pays riches s'engagent à un niveau minimal (en termes financiers) d'aide, fonction de leur niveau de vie et de leurs propres émissions. Cette aide est consacrée à financer des réductions d'émissions dans les autres pays.

2) Les pays riches s'engagent à respecter un quota d'émission à une échéance donnée. Pour respecter ce quota, ils peuvent déduire de leurs propres émissions, les réductions d'émission qu'ils ont financées dans d'autres pays.

III - La convention cadre sur les changements climatiques a retenu la deuxième solution.

On doit noter que, si la première solution ne comportait pas d'effets pervers, la seconde présente des inconvénients.

L'approche prévue par le paragraphe 2.a de l'article 4 permet théoriquement d'optimiser globalement les coûts des actions engagées en réalisant d'abord les

actions les moins coûteuses : un pays ("donneur") peut financer une action dans un autre pays ("receveur") si son coût est moindre que celui de l'action la moins coûteuse réalisable chez lui.

En effet, on avance souvent qu'il est, notamment en matière de CO2, très coûteux de réduire les émissions dans les pays développés et très peu coûteux de le faire dans les pays en développement (ou dans les pays dont l'économie est dite "en transition").

En réalité, cette affirmation est souvent inexacte, si elle mélange le coût économique d'une action et son coût politique, si elle sous-estime les aléas liés à la mise en oeuvre d'une action dans un pays dont l'économie est encore instable, et quand elle néglige les avantages d'une dynamique d'innovation :

- beaucoup d'actions ont un coût faible ou même négatif, dans les pays industrialisés ; en particulier, le secteur de l'activité économique des pays industrialisés dont les émissions croissent le plus vite est celui des transports ; or les transports routiers sont souvent implicitement subventionnés, dans la mesure où ils sont loin de supporter la totalité des coûts externes qu'ils engendrent, à commencer par les coûts d'infrastructure, de congestion et d'insécurité. Le développement des transports excède de ce fait leur utilité sociale réelle : une imputation complète de ces coûts externes aurait un effet bénéfique au plan macro-économique pour les pays développés ; on a de bonnes raisons de penser que le coût économique de la réduction des émissions dues aux transports est négatif. Mais toute action sur les transports routiers dans les pays développés a un "coût politique" élevé, car ces pays ont une culture où la mobilité est presque devenue une fin en soi. L'extrapolation au reste de la planète des habitudes de mobilité des pays industrialisés n'est pas compatible avec l'objectif ultime de l'objectif de l'article 2 de la convention (stabiliser les concentrations).

- sur un autre plan, il faut souligner que beaucoup d'actions que l'on envisage d'encourager dans les pays en développement auraient un bon rapport coût/avantages si on avait à les réaliser dans un pays développé, mais que leur efficacité réelle et la pérennité de leur résultat sont souvent plus faibles que prévu, en raison des caractéristiques actuelles du milieu dans lesquelles on les réalise ; par ailleurs leur coût de mise en oeuvre est souvent plus élevé que ce n'eût été le cas si on les avait engagés dans un pays développé.

- enfin, dans l'évaluation du rapport coût/avantages des actions entreprises dans les pays développés (surtout quand il s'agit d'actions innovantes), on ne doit jamais oublier l'impact futur de ces actions (très difficile à estimer), en particulier lorsqu'elles infléchissent le modèle technologique que les trois quarts de la population (celle des pays en développement) copieront plus tard : le développement d'une technologie nouvelle dans un pays industrialisé a des avantages futurs que ne présente pas la mise en oeuvre, dans un autre pays, d'une technologie existante.

En conclusion, les pays industrialisés ont d'abord l'obligation de changer le modèle culturel et technologique qu'ils offrent au reste du monde ; on doit craindre très fortement que, si ces pays ont la possibilité de ne guère modifier leurs émissions en allant réduire celles des pays en développement, on obtienne au mieux quelques résultats intéressants à court terme mais que l'on retarde toujours les inflexions qui seront décisives pour le long terme.

IV - Un certain nombre de dispositions paraissent nécessaires pour éviter que les pays riches ne privilégient indûment les actions conjointes par rapport à la réduction de leurs propres émissions :

- une réduction d'émission de 100 par pays receveur devrait être portée au crédit du donneur que pour une fraction de son résultat, par exemple 50 %.

- les crédits ainsi portés au compte du pays donneur ne devraient pas dépasser un certain pourcentage de ses propres émissions (par exemple 5 %) ou un certain pourcentage de ses propres réductions d'émissions (par exemple 25 %).

- le pays donneur devrait avoir chez lui déjà réalisé toutes les actions dont le coût unitaire par tonne d'émission évitée est inférieur ou égal à celui de l'action entreprise chez le receveur. En particulier, le donneur devrait avoir facturé à ses usagers de la route les coûts d'infrastructures et d'accidents qu'ils occasionnent.

V - Si le résultat des actions conjointes bilatérales, en terme de réduction des émissions, est porté au crédit du pays donneur, il faut aussi prévoir que les réductions d'émissions obtenues grâce au FEM soient réparties entre les pays qui ont alimenté ce fonds, au prorata de leurs contributions.

VI - Certaines modalités devraient en outre être précisées :

- s'il est facile (dans le cas du CO₂) de vérifier le niveau d'émission d'un pays qui s'est engagé à respecter un quota d'émission, il est beaucoup plus difficile d'évaluer la réduction d'émission suscitée, dans un pays receveur, par une action conjointe. Cette réduction d'émission est facile à estimer quand on améliore la performance énergétique d'une installation existante (par exemple conversion d'une cimenterie existante de la "voie humide" à la "voie sèche"). Mais doit-on prendre en compte

les gains d'émission réalisés en choisissant tel procédé plutôt que tel autre, lors d'un accroissement de capacité de production, sachant que les deux procédés en cause ont des avantages et des coûts différents sur divers plans ?

Comment évaluer les gains d'émission résultant de la réalisation d'un chemin de fer à la place d'une route, ou de la mise en place d'un transport collectif dans une ville, sachant que ces gains résident non seulement dans le niveau des émissions spécifiques de gaz à effet de serre relatifs à chaque mode de transport mais aussi (et même surtout) dans les impacts différents de ces divers modes en matière d'évolution de l'organisation urbaine, de l'organisation de la production et de l'aménagement du territoire.

Lorsque l'économie de CO2 résultant d'une action ne peut être évaluée de façon indiscutable, il faudrait que puisse être recueilli, si le pays donneur le souhaite, l'avis préalable d'une instance d'évaluation qui fixerait pragmatiquement une jurisprudence.

Par ailleurs, un contrôle de l'efficacité des actions conjointes serait réalisé par sondage (ou systématiquement ?) a posteriori par une instance internationale qui pourrait être la même que l'instance consultative d'évaluation préalable évoquée ci-dessus.

On a parfois évoqué la possibilité pour des entreprises privées de conduire des actions conjointes. Cette éventualité doit être écartée dans la mesure où seuls les Etats se sont engagés sur des réductions d'émission : ces Etats seraient les promoteurs de ces actions, dont le résultat serait porté à leur crédit ; ceci n'exclut pas, bien entendu, que des entreprises privées soient les opérateurs de ces actions.

VII - Les inconvénients du dispositif d'actions conjointes prévu dans la convention cadre, inconvénients décrits au paragraphe III ci-dessus, justifient que l'on étudie la possibilité de ne pas pérenniser ce dispositif. Il pourrait être mis en vigueur pour le respect de l'engagement de l'article 4, paragraphe 2.a jusqu'à la fin de la présente décennie.

Ultérieurement devrait être instaurée l'obligation d'une aide minimale aux pays en développement ou "en transition". Les actions conjointes seraient alors portées au crédit du donneur, non plus au titre de son engagement de réduire ses propres émissions mais au titre de son engagement d'apporter une aide minimale.

Cette aide minimale pourrait être définie en termes de résultats de réduction des émissions des pays receveurs ou en termes de moyens financiers consacrés à de telles réductions.

Dans le premier cas, le résultat des actions conjointes serait porté au crédit du donneur selon les modalités évoquées au paragraphe VI ci-dessus.

Dans le second cas, on comptabiliserait au crédit du donneur le coût de l'action conjointe sous réserve que son rapport coût/réduction d'émission reste inférieur à un certain plafond.