



Programme des
Nations Unies pour
l'Environnement

Plan d'Action
pour la
Méditerranée



COMMISSION MEDITERRANEENNE DE DEVELOPPEMENT DURABLE



Activité 2006-2007 du Plan Bleu
pour le suivi du chapitre
«Energie et changement climatique»
de la *Stratégie Méditerranéenne*
pour le Développement Durable

UMET



Atelier sous-régional :

Le MDP dans les pays Sud méditerranéens, forces et faiblesses, défis et perspectives - liens avec les projets d'EE & d'ER

Compte-rendu résumé

Atelier organisé par le Plan Bleu et l'UMET sous l'égide de la Commission Méditerranéenne de Développement Durable, avec le soutien de :
l'ADEME, du CEA, de l'OME et de l'IMET

5 mai 2006
9, Avenue Malesherbes, Paris 75008 (Synagir) – France
9h00 – 19h00

INTRODUCTION

Dans le cadre du mandat 2006-2007 du Plan Bleu de suivi du chapitre « Energie/Changement climatique » de la Stratégie Méditerranéenne de Développement Durable¹ (SMDD) et des activités de réflexion de l'UMET, le Plan Bleu et l'UMET ont organisé en partenariat, sous l'égide de la Commission Méditerranéenne de Développement Durable, le 5 mai 2006 à Paris, un atelier régional sur le Mécanisme pour le Développement Propre (MDP) dans les pays sud méditerranéens.

Ce résumé² synthétise les principales observations et réflexions développées par les participants à l'atelier. Il a été préparé par les membres du Comité technique de pilotage des activités « Energie/Changement climatique » du Plan Bleu présents lors de l'atelier³ sur la base du minute détaillé de l'atelier.

La complexité du sujet, l'opacité des procédures et du langage, le retard relatif enregistré dans ce domaine par les pays sud méditerranéens en comparaison à d'autres pays et régions du monde et le besoin d'échange d'expériences au niveau régional sont les principales raisons de la programmation de cette journée de travail.

L'atelier a réuni une trentaine d'experts et de spécialistes de la question et a vu la participation de plusieurs institutions : ADEME (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie – France), CEA (Commissariat à l'Energie Atomique – France), OME (Observatoire Méditerranéen de l'Energie), IMET (Ministère de l'Environnement italien), IEPF (Institut de l'Energie et de l'Environnement de la Francophonie), CDER (Centre de Développement des Energies Renouvelables - Maroc), ANME (Agence Nationale de Maîtrise de l'Energie - Tunisie), CIEDE (Cellule d'Information sur l'Energie Durable et l'Environnement – Tunisie), CDC (Caisse des Dépôts et Consignations - France), OECC (Bureau espagnol du changement climatique - Ministère de l'Environnement Espagnol), ICF (Italian Carbon Fund - Ministère de l'environnement italien), Bureau de la coopération internationale de la Principauté de Monaco, AFD (Agence Française de développement - France), PNUE-DTIE (Programme des Nations Unies pour l'environnement – Division Technologie, Industrie et Economie), Banque Mondiale, MIES (Mission Interministérielle pour l'Effet de Serre - France) et CAR/PP (Centre d'Activités Régionales Production Propre du Plan d'Action pour la Méditerranée – Barcelone).

¹ Pour ce faire, le Plan Bleu s'est rapproché de différents organismes, notamment l'UMET, l'OME et MEDENER (représentée par l'ADEME et l'ANME), l'Institut de la Méditerranée/Femise, MEDREP et HELLIO international. L'ADEME soutient financièrement les activités du Plan Bleu dans ce domaine. Le programme d'activités est disponible sur le site internet du Plan Bleu : http://www.planbleu.org/themes/energie_progr_travail2006_07.html. Le texte intégral de la Stratégie Méditerranéenne pour le Développement Durable est disponible à l'adresse suivante : <http://www.planbleu.org/publications/smdd.pdf>.

² Les informations et propos exposés ne reflètent en aucun cas le point de vue officiel des pays riverains de la Méditerranée ou de la Commission européenne.

³ Par ordre alphabétique : Samir ALLAL : Consultant Plan Bleu, Maître de conférence à l'Université de Versailles (C3ED/IRD) samir.allal@wanadoo.fr. Houda BEN JANNET-ALLAL, Responsable scientifique Energies Renouvelables et Développement Durable, OME (Observatoire Méditerranéen de l'Energie), allal@ome.org. Anne GED : UMET, Maître de conférence associé à l'Université Paul Cézanne, Institut de Management Public a.ged@synagjr.com. Stéphane QUEFELEC : Plan Bleu, économiste - chargé des activités « énergie/changement climatique », squefelec@planbleu.com. Stéphane POUFFARY : ADEME – Chef Cellule Expertise Internationale Maîtrise de l'Energie – Direction des Energies Renouvelables, des Réseaux et des Marchés Energétiques – ADEME stephane.pouffary@ademe.fr.

RESUME

L'objectif de cet atelier était de faire le point sur la situation du MDP dans la région, de mutualiser les expériences, d'appréhender avec les acteurs et spécialistes concernés les questions de mise en oeuvre opérationnelle de projets (notamment EnR et URE) dans le cadre du MDP et de tirer des enseignements afin que la région puisse bénéficier au mieux de ce mécanisme. Cette synthèse reprend les principales idées discutées lors de cet atelier :

1. **Le MDP a été inclus dans le protocole de Kyoto dans le but d'aider les Parties visées à l'Annexe I à atteindre leurs engagements tout en favorisant le développement durable des Parties non-Annexe I.** Il est fondé sur l'investissement privé dans la réalisation de projets permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans les Pays en Développement (PED). Pour ceux-ci, un des intérêts du MDP est de faire prendre en charge les CER (Certified Emission Reductions) par les pays de l'Annexe I.
2. **L'observation des tendances actuelles sur le MDP montre que d'une façon générale les investisseurs, comme pour tout type d'investissement, sont attirés par des retours sur investissement les plus élevés possibles et donc par des prix compétitifs, un faible risque financier et un minimum de barrières commerciales.** Ainsi, une compétition est en train de se développer entre les Etats pour accueillir ces projets. Les acheteurs ont tendance à investir là où les risques sont faibles et les possibilités de profits sont fortes, souvent dans les quelques pays où l'investissement direct étranger privé se concentre déjà. En conséquence, les projets MDP s'orientent massivement vers un nombre restreint de pays, principalement l'Inde, le Brésil et la Chine. L'Afrique et dans une moindre mesure, la Méditerranée en bénéficient beaucoup moins. Actuellement, 172 projets sont enregistrés. On note cependant une nette accélération depuis la Conférence de Montréal (63 projets). En mai 2006, 744 nouveaux projets étaient en cours d'évaluation (représentant 341 Mt CO₂ évitées).
3. **Le principal acquis de Montréal concerne la mise en place d'outils de gestion technique du MDP avec un budget plus important alloué pour l'instruction des dossiers et le recrutement d'un certain nombre de collaborateurs.** Les contraintes associées aux lenteurs du traitement des dossiers sont en passe d'être dépassées. Le problème réside désormais du côté de l'offre de projets de bonne qualité. L'organisme de référence «*point carbon*» a repéré un portefeuille de 3000 projets JI (Joint Implementation) et MDP, dont 2700 en phase de constitution. Mais en termes de tonnes de CO₂ évitées, les volumes sont encore marginaux : de l'ordre de 5 millions de tonnes par an. Soit 340 millions de tonnes d'ici 2012. Mais ces montants devraient augmenter au fur et à mesure que l'offre de projets s'organise.
4. **L'analyse de la structure des marchés montre une différence selon que l'on considère le nombre de projets ou leur équivalent CO₂.** En effet, un petit nombre de projets permet d'éviter l'émission d'un volume important de tonnes de CO₂. On note des similitudes avec le marché du SO₂, qui fonctionne aux Etats-Unis depuis plusieurs années où un nombre limité de projets représente un volume très important de CER. Le marché est finalement peu dépendant du nombre de projets, mais dépend du volume de CER par projet. Ceci étant, une fois les plus gros projets réalisés, le marché devrait se porter naturellement vers des projets de plus faible taille unitaire.
5. **L'examen de la répartition géographique du MDP montre que l'Inde et la Chine comptabilisent la moitié des projets.** Quatre pays – l'Inde, la Corée du sud, la Chine et le Brésil – représentent 90% des CER (dont 1/3 pour la Chine) concentrés sur deux gaz à effet de serre (N₂O et HFC) qui représentent plus des ¾ des volumes abattus. Sept projets sont actuellement en cours : 2 en Corée du Sud, 2 au Brésil, 2 en Chine, 1 en Inde. En ce qui concerne la Méditerranée : 3 projets MDP sont

enregistrés au Maroc (2 pour l'énergie éolienne et 1 pour le solaire) avec 223 000 CER/an en moyenne et 1 371 000 CER attendus d'ici 2012. Quatre projets MDP sont au stade de validation (1 au Maroc, 2 en Tunisie et 1 en Egypte).

6. **A l'heure actuelle, l'analyse de la nature des projets MDP, indique que, pour l'essentiel, ils ne concernent ni l'utilisation rationnelle de l'énergie, ni les énergies renouvelables mais le gaz industriel.** Les décharges et l'agriculture représentent également une part importante. Le faible coût de la tonne de carbone est en cause. Ainsi, les projets consacrés aux énergies renouvelables ne se développeront que si le prix de la tonne de carbone augmente. Les projets « énergies renouvelables » présentent également une difficulté qui tient à leur plus petite taille et pour lesquels les coûts de transaction sont relativement plus élevés que pour des gros projets. Une réponse à cela a été discutée entre les participants. Elle doit être recherchée dans le regroupement de petits projets.
7. **Les évolutions du prix de la tonne de CO₂ constituent également un facteur d'incertitude, accentué dans les dernières semaines par les mouvements sur le marché européen.** Le prix de la tonne de CO₂ y a récemment connu de fortes secousses. Fin avril, plusieurs pays, dont la France et l'Espagne ont annoncé les quantités de CO₂ émises l'année précédente. Elles ont été plus faibles qu'anticipées. Il en ressort qu'il existe un surplus de quotas sur le marché d'où une chute du prix (prix divisé par 3 en 5 jours de marché entre fin avril et début mai 2006). L'architecture du marché européen qui offre une vision à court terme (3 ans) est ainsi remise en cause. La vision dans laquelle la demande MDP avait été construite reposait sur une liaison entre le prix du CER MDP/JI et le prix du CO₂ en Europe. En effet, l'Europe semblait être à l'horizon 2012 le marché le plus important en terme d'achat et le plus rémunérateur aussi. Certains contrats ont ainsi dépassé 15 euros la tonne. Les événements récents ont montré que finalement, il y aura moins besoin de CER qu'anticipés pour les industriels européens d'ici 2008. Le marché se trouve donc remis en cause et le correctif qui a eu lieu ces derniers jours modifie les conditions dans lesquelles les projets MDP vont se développer.
8. **Au niveau du marché mondial et depuis la conférence de Montréal, on assiste à des changements importants de nature très diverses dans le jeu des acheteurs.** Le Japon est devenu un gros acheteur, sans que l'on sache très bien si c'est l'Etat ou les industriels qui achètent. Au Canada, le changement de gouvernement ne va pas dans le sens du renforcement du système institutionnel de Kyoto et risque de faire reculer la position canadienne dans l'application du protocole. En revanche, les choses vont de l'avant aux Etats-Unis. De nombreux projets locaux voient le jour (par exemple, *Climate Exchange*). Les industriels anticipent la contrainte carbone, y compris en achetant des CER. La vraie échéance reste 2008 avec la prochaine élection présidentielle.
9. **Dans ce nouveau contexte, les participants ont souligné l'importance d'avoir une mutualisation régionale des capacités d'élaboration de projets.** Par exemple, l'Inde a ainsi mis en place une *task force* spécifique pour « produire du projet ». Mais en Afrique et dans les pays méditerranéens, chaque projet MDP s'élabore au cas par cas, sans capitalisation des expériences. Il semble aussi que les porteurs de projets ne sont pas suffisamment au courant des processus de négociation et des difficultés pratiques à surmonter pour réaliser de tels projets dans des conditions optimales. Certes les choses ont évolué : La Tunisie a récemment créée une *Task force* spécifique pour identifier des projets MDP ; dans plusieurs pays méditerranéens du Sud, des AND sont en place ou en cours de création (Tunisie, Maroc, Algérie...); le Maroc a déposé plusieurs projets et a regroupé des petits projets. Mais le processus d'apprentissage dure néanmoins plusieurs années et il n'est pas encore abouti.

10. **Dans le futur, le MDP est amené à jouer un rôle de plus en plus important et les années de négociation à venir doivent être utilisées pour structurer les équipes et maîtriser les filières à partir desquelles des projets peuvent se construire.** Dans cette période, il faut veiller à ce que toutes les difficultés auxquelles se heurtent les pays en développement pour lancer des projets ne conduisent pas à un échec complet et à un refus de faire. Les pays méditerranéens ont ainsi pris conscience que sans processus d'apprentissage, ils courent le risque d'être exclus du marché MDP. La question du CO₂ est dans tous les cas de plus en plus présente dans les projets de développement et les projets qui ne le prennent pas en compte risquent d'être exclus de l'APD. D'autres questions ne sont pas encore résolues pour développer les projets MDP : la définition de l'additionalité qui pose encore problème, une trop grande technocratisation des processus qui aboutit à une exclusion, se traduisant par une réelle coupure avec la société civile, enfin, la tentation de la part des industriels de chasser les gros projets peu coûteux.
11. **Même si, du point de vue des pays en développement, le MDP est aujourd'hui décevant quant au nombre de projets qui émergent l'enjeu est maintenant la préparation du post-Kyoto. Une réunion se tiendra en septembre à Paris.** Les discussions porteront essentiellement sur ce que pourrait être une bonne négociation du post Kyoto pour les pays en développement et, en particulier, pour l'Afrique et la région méditerranéenne. La question de la discrimination positive pour les petits projets a été posée. Egalement, et pour la négociation du post Kyoto, la possibilité pour les pays en développement d'avoir des engagements de limitation d'émissions de GES sans contraintes et sans risque de perte sera discutée. Des objectifs chiffrés seraient proposés à ces pays. En cas de non respect, il n'y aurait pas de pénalités. En revanche, les pays qui feraient mieux que leurs engagements pourraient vendre leur surplus de performance.
12. **Une des difficultés dans la mise en œuvre tient à la différence d'approche entre pays du Nord et du Sud, sur la question du MDP:** pour les pays du Nord le MDP répond à une question environnementale ; pour ceux du Sud, le MDP doit répondre à des besoins de développement. Logique de développement, logique environnementale, autant de logiques qui, parfois, sont contradictoires. De plus, dans les pays du sud, les projets MDP sont généralement instruits ou gérés par des spécialistes de l'environnement et non du développement. D'où les difficultés de mise en œuvre des projets MDP et de compréhension entre les différents acteurs intervenants dans les projets.
13. **Le MDP ne se substitue pas aux politiques publiques des pays. Le MDP y participe et doit s'y développer en cohérence.** Au sein des PED, le personnel, isolé dans les ministères de l'environnement, a souvent du mal à mobiliser le secteur privé industriel et financier ; le décloisonnement est difficile à faire. Il faudrait plutôt rechercher l'identification de quelques secteurs prioritaires par les pays et réunir les acteurs concernés autour d'une table pour travailler au développement de projets en cohérence. Pour faciliter cela, l'aide publique au développement devrait être concentrée sur la capacité de mise en œuvre et non sur les projets eux-mêmes.
14. **Le financement MDP doit trouver sa place par rapport à l'Aide Publique au développement.** L'ADP doit être considérée comme un démarreur, qui n'est utile que si des investissements privés suivent. Quelque 90% des 110 milliards de dollars d'investissement direct à l'étranger (IDE) sont concentrés dans dix pays (non méditerranéens). On retrouve naturellement la même tendance pour les projets MDP. En revanche, en ce qui concerne les infrastructures, l'APD est plus orientée vers d'autres pays notamment ceux de la Méditerranée. Même si l'APD est faible par rapport à l'IDE, elle reste une source très importante de financement des infrastructures. Lorsque le financement de ces infrastructures fait appel au partenariat public-privé, comme dans le secteur de l'eau, le MPD devrait pouvoir y trouver sa place. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Dans le cas des infrastructures de l'eau, il est

facile de faire payer l'eau potable mais beaucoup plus difficile de financer l'assainissement. Le MDP pourrait trouver sa place dans un tel cas.

15. **Plusieurs participants ont plaidé pour l'élaboration de politiques sectorielles et de portefeuilles de projets associés, utiles pour le développement du pays et qui peuvent être éligibles au MDP**, par exemple dans les secteurs du bâtiment et du transport qui offrent un potentiel important en Méditerranée. La Banque Mondiale promeut ces approches programmatiques sectorielles. Pour l'instant, les priorités des investissements des pays en développement se concentrent sur les infrastructures et également sur le bâtiment, mais il n'y a pas de projets MDP sur ces secteurs. La conséquence est un écart entre les secteurs comportant de grands besoins d'investissements et les secteurs sur lesquels s'orientent les projets MDP. L'enjeu pour les pays est de préparer des politiques sectorielles afin de réorienter les investissements MDP vers des secteurs ayant de réels besoins d'investissement pour le développement. Le secteur bancaire des pays du Sud devrait pouvoir y contribuer sous réserve d'être davantage impliqué.
16. **Dans l'analyse des projets existants**, les participants ont également souligné le risque important de voir se développer des projets MDP sans impact en termes de développement durable. Les AND (Autorités Nationales Désignées) ont un rôle important à jouer sur cette question. Les projets MDP sont également des projets financiers complexes. Au sein des montages financiers, il faut également se poser la question de la formation de la rente, de sa répartition entre les parties prenantes et des capacités de négociation des pays. L'idée de discrimination positive reste à explorer.
17. **Le facteur clé dans la réussite du MDP est la participation du secteur privé.** C'est un mécanisme de marché et, en tant que tel, il ne peut fonctionner avec un seul acteur. Le fait que le secteur économique local ne se soit pas approprié le MDP limite son utilisation. En Tunisie, les banques sont peu convaincues par les projets d'efficacité énergétique. La raison principale est qu'elles ne connaissent pas le secteur. En revanche, si elles s'intéressent et acquièrent des compétences dans ce domaine, elles deviendront vraisemblablement des partenaires sérieux pour le MDP. Ainsi, l'avenir réside dans l'appropriation du MDP par des partenaires locaux.
18. **Malgré ces constats mitigés sur le MDP, il faut cependant noter que des transitions sont en cours**, qu'elles doivent être accélérées, et accompagnées. La première transition est technologique et devrait permettre, avec l'augmentation de la taille du marché, de véritables économies d'échelle sur les projets. La seconde est géographique : les investisseurs s'orientent d'abord vers les grands pays attractifs tels que la Chine, l'Inde et le Brésil, et seulement après vers des pays tels que le Maroc, la Tunisie, l'Egypte, etc. Les investisseurs sont beaucoup plus réticents envers les pays sub-sahariens. La troisième est institutionnelle et concentre de nombreuses incertitudes : quelle sera la politique post-Bush ? Celle du Canada ? etc... Enfin, la quatrième transition concerne les marchés : il faut en effet passer de marchés indépendants les uns des autres à un marché global intégré.
19. **Pour l'instant, le MDP ne semble pas être une réponse aux besoins de développement que connaissent les pays méditerranéens. Mais, du fait des transitions en cours, les participants s'accordent à penser que l'attractivité des pays méditerranéens pour les projets MDP pourrait augmenter.** La question qui émerge aujourd'hui est la suivante : pourquoi n'arrive t-on pas à avoir une politique régionale en matière de MDP alors qu'il existe une vraie logique à travailler à ce niveau ? Ainsi, la question de la création d'un fond carbone méditerranéen et de ses modalités de fonctionnement et d'abondement est à nouveau posée ? Une mutualisation et un travail en commun peuvent déboucher sur une minimisation des coûts de transaction, un nombre plus important de projets et une meilleure appropriation du MDP par les pays concernés. Au niveau de la Région Méditerranéenne, la question du MDP doit également faire le lien avec le débat sur

l'énergie, l'épuisement des ressources non renouvelables, le débat sur le post-Kyoto et les priorités de développement dans la région. La déclinaison des priorités de développement des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, les objectifs de réduction des GES, montrent qu'il existe une très forte synergie entre ces diverses priorités. Le MDP (mais pas tout seul) peut jouer un rôle et offrir des opportunités d'action à l'ensemble des parties prenantes.

20. **Les choses évoluent rapidement et il est nécessaire que les pays méditerranéens potentiellement receveurs de MDP se préparent (et/ou accentuent leur préparation – voir point 9) dès maintenant pour être présents plus tard, après les quelques dix ans de maturation nécessaire.** Il est ainsi indispensable que les acteurs des différents pays puissent s'appropriier ces projets. construire une démarche sectorielle avec une approche programmatique en grappes, intégrant des objectifs et des projets qui prennent en compte l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.
21. **Parmi les pays méditerranéens de l'Annexe 1, l'Espagne, l'Italie et Monaco sont déjà ou souhaitent être très actifs dans la réalisation de projets MDP.** Ces pays participent ou ont créé des outils financiers (fonds carbone, participation à d'autres initiatives, ...) et développent des compétences administratives et institutionnelles spécifiques. L'Espagne souhaite orienter ses investissements MDP en priorité vers l'Amérique Latine et l'Afrique du Nord (elle a signé un MOU avec le Maroc). Un des secteurs visés en priorité est l'efficacité énergétique. La Méditerranée et les Balkans sont aussi des régions prioritaires pour l'Italie. La Banque Mondiale est également un acteur important du MDP dans la région MENA. L'AFD collabore avec la Banque mondiale dans le domaine et a amélioré ainsi sa capacité d'expertise dans le domaine. Un financement FFEM a récemment permis à l'AFD et à la BM de monter un programme d'aide au montage de projet MDP en Afrique (qui inclut les pays méditerranéens d'Afrique du Nord) qui devrait démarrer prochainement.
22. **Pour conclure :** l'atelier a mis en évidence les limites actuelles du MDP comme outil de financement des projets (énergie renouvelable, efficacité énergétique, projets d'infrastructure et d'équipement sobre en carbone) dans la région méditerranéenne. Il a souligné la nécessité d'une articulation de l'ensemble des mécanismes de financement susceptible de contribuer au « développement propre » en Méditerranée, dépassant largement le cadre des mécanisme de marché que le MDP représente dans sa définition actuelle. Les participants ont insisté sur la nécessité de réfléchir aux rôles respectifs mais complémentaires de l'Aide Publique au Développement et des financements mobilisables au titre d'autres conventions internationales concernant l'environnement, dans les banques et institutions financières internationales, régionales et nationales, avec pour objectif d'aboutir à un système cohérent, transparent et équilibré de financement du développement propre en Méditerranée.