



## Convention-cadre sur les changements climatiques

Distr. générale  
24 octobre 2011  
Français  
Original: anglais

### Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto

#### Septième session

Durban, 28 novembre-9 décembre 2011

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

Questions relatives à l'application conjointe

## Recommandations sur les options envisageables pour développer la démarche fondée sur l'application conjointe

### Note du secrétariat\*

#### Résumé

Par sa décision 4/CMP.6, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto a décidé d'engager, à sa septième session, le premier examen des lignes directrices pour l'application conjointe conformément au paragraphe 8 de la décision 9/CMP.1 et a demandé au Comité de supervision de l'application conjointe de faire des recommandations sur les options envisageables pour développer la démarche fondée sur l'application conjointe. Le Comité a élaboré ces recommandations dans le cadre des travaux qu'il a effectués en 2011. Il a centré son attention sur des démarches concrètes susceptibles de donner lieu à l'attribution de crédits compensatoires pour les Parties ayant pris des engagements en matière d'émissions au niveau national qui pourraient à la fois garantir l'intégrité environnementale et cadrer avec les instruments de politique intérieure que les Parties mettent en œuvre par ailleurs. Le présent document énonce des recommandations clefs que les Parties devraient, de l'avis du Comité, étudier de manière approfondie à l'occasion de l'examen des lignes directrices pour l'application conjointe qui doit être engagé à la septième session de la CMP.

\* Le présent document a été soumis tardivement afin que les résultats de la vingt-sixième session du Comité de supervision de l'application conjointe, qui s'est tenue les 13 et 14 septembre 2011, puissent y être consignés.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–4	3
A. Mandat.....	1–2	3
B. Objet de la note.....	3	3
C. Mesures que pourrait prendre la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto.....	4	3
II. Contexte dans lequel s’inscrivent les recommandations.....	5–6	4
III. L’application conjointe dans le cadre de la première période d’engagement.....	7–26	4
A. Fonction et démarche actuelles.....	7–16	4
B. État actuel du mécanisme.....	17–19	6
C. Traitement à prévoir durant la période «d’ajustement».....	20–22	7
D. Traitement à prévoir durant une période «transitoire».....	23–26	8
IV. Processus d’examen des lignes directrices pour l’application conjointe.....	27–28	9
V. Recommandations concernant l’évolution de l’application conjointe.....	29–56	9
A. Objet et contexte.....	29–33	9
B. Cycle des projets.....	34–44	11
C. Organe directeur.....	45–49	13
D. Critères d’admissibilité.....	50–51	14
E. Ressources financières.....	52–54	15
F. Questions relatives à la période de transition.....	55–56	15

## **I. Introduction**

### **A. Mandat**

1. Dans sa décision 4/CMP.6, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto (CMP) a pris note de l'avis du Comité de supervision de l'application conjointe (le Comité) concernant le fonctionnement ultérieur du mécanisme d'application conjointe après la première période d'engagement du Protocole de Kyoto et a décidé d'engager à sa septième session le premier examen des lignes directrices pour l'application conjointe conformément à sa décision 9/CMP.1.

2. Dans la même décision, la CMP a demandé au Comité de lui faire à sa septième session des recommandations sur les options envisageables pour développer la démarche fondée sur l'application conjointe, afin qu'elle puisse prendre en considération les recommandations du Comité lors du premier examen des lignes directrices pour l'application conjointe. Ces recommandations devaient tenir compte notamment du rapport sur les enseignements tirés de la procédure de vérification du ressort du Comité et sur les améliorations susceptibles d'être apportées au fonctionnement du mécanisme d'application conjointe pour l'avenir<sup>1</sup> ainsi que des travaux en cours dans le cadre du Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto.

### **B. Objet de la note**

3. Compte tenu du mandat ci-dessus, le présent document contient des recommandations clefs que, de l'avis du Comité, les Parties devraient examiner de manière approfondie à l'occasion de l'examen des lignes directrices pour l'application conjointe à engager à la septième session de la CMP. Le Comité a élaboré ces recommandations dans le cadre des travaux qu'il a réalisés en 2011. Un avant-projet de recommandations a fait l'objet d'un appel aux contributions extérieures, à la faveur duquel bon nombre de contributions très utiles et globalement positives ont été reçues des parties prenantes concernées.

### **C. Mesures que pourrait prendre la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto**

4. À l'occasion du premier examen des lignes directrices pour l'application conjointe engagé conformément à la décision 9/CMP.1, la CMP voudra peut-être, à sa septième session, prendre en considération les recommandations du Comité relatives aux options envisageables pour développer la démarche fondée sur l'application conjointe et adopter une décision contenant:

a) Un ensemble de caractéristiques clefs permettant de décrire le fonctionnement et la gouvernance de l'application conjointe pour l'avenir, afin d'étayer la révision des lignes directrices proprement dites;

---

<sup>1</sup> Ce rapport, ci-après dénommé le rapport sur les enseignements tirés de l'application conjointe, figure à l'annexe I du rapport annuel du Comité de supervision de l'application conjointe à la CMP à sa sixième session (FCCC/KP/CMP/2010/9).

b) Une demande adressée à l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA) tendant à élaborer un projet de modalités et procédures de fonctionnement de l'application conjointe, afin que la CMP adopte une décision sur cette question à sa huitième session;

c) Une demande adressée au Comité tendant à formuler des recommandations au sujet de l'élaboration de modalités et de procédures, pour examen par le SBSTA à sa trente-sixième session.

## **II. Contexte dans lequel s'inscrivent les recommandations**

5. Comme le fait valoir le rapport sur les enseignements tirés de l'application conjointe, force est de constater que le mécanisme d'application conjointe se trouve actuellement à la croisée des chemins. De l'avis du Comité, le mécanisme recèle encore un très fort potentiel inexploité, mais il devra faire l'objet d'importantes modifications pour réaliser ce potentiel et rester un outil d'atténuation valable au-delà de 2012. Le Comité apprécie donc cette occasion qui lui est donnée de préciser les réflexions contenues dans le rapport précité et de contribuer au débat sur la façon dont la démarche fondée sur l'application conjointe peut évoluer à l'avenir. Le Comité reste disposé à développer ces réflexions en tenant compte des orientations que la CMP lui donnera à sa septième session, en vue d'aider celle-ci ultérieurement à mener à bien l'examen des lignes directrices pour l'application conjointe.

6. Le Comité est conscient que d'importantes questions doivent encore être réglées en ce qui concerne l'architecture globale du régime international applicable dans le domaine du climat après 2012 et considère que son rôle n'est pas d'intervenir dans un tel débat. Il s'est plutôt attaché à examiner des démarches concrètes à appliquer à l'égard des crédits compensatoires, qu'il s'agisse de les attribuer ou de les promouvoir, dans le contexte général des engagements nationaux en matière d'émissions. Le Comité considère que de tels crédits peuvent être pris en considération aux niveaux intérieur ou international et dans les diverses variantes possibles d'un futur régime international applicable dans le domaine du climat. Dans cette optique, le présent document utilise une terminologie générique et fonctionnelle pour décrire les différentes étapes du cycle des projets et les institutions propres à l'application conjointe.

## **III. L'application conjointe dans le cadre de la première période d'engagement**

### **A. Fonction et démarche actuelles**

7. L'application conjointe au titre du Protocole de Kyoto trouve son origine à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention, qui précise que les Parties visées à l'annexe I de la Convention (Parties visées à l'annexe I) peuvent appliquer des politiques et des mesures d'atténuation des changements climatiques en association avec d'autres Parties et aider d'autres Parties à contribuer à l'objectif de la Convention.

8. Cette disposition a donné lieu au lancement, à la première session de la Conférence des Parties, de la phase pilote des «activités exécutées conjointement» dans le cadre desquelles les Parties visées à l'annexe I peuvent exécuter dans des pays tiers des projets qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre ou en renforcent l'absorption par les puits. Le Protocole de Kyoto est allé un peu plus loin en conférant un caractère formel à l'application conjointe dans le cadre des engagements chiffrés en matière d'émissions et en

prévoyant l'attribution de crédits pour les réductions et les absorptions des émissions suivant le système de comptabilité du Protocole.

9. La raison d'être de l'application conjointe est de fournir aux Parties ayant des objectifs chiffrés d'émission un cadre commun leur permettant de collaborer pour atténuer les changements climatiques. Ce cadre commun comprend divers éléments, dont au minimum des normes et des procédures comptables compatibles, de sorte que les réductions et les absorptions d'émissions peuvent faire l'objet d'une reconnaissance mutuelle parmi les Parties en question au regard des objectifs fixés.

10. La version qui en est présentée à l'article 6 du Protocole de Kyoto permet aux Parties visées à l'annexe I (ou aux entités juridiques agréées par elles) de soutenir des projets qui réduisent ou absorbent les émissions d'autres Parties visées à l'annexe I, d'où un meilleur rapport coût-efficacité de l'ensemble des mesures d'atténuation prises par ces Parties pour atteindre leurs objectifs d'émission au titre du Protocole. Les crédits compensatoires correspondants, appelés unités de réduction des émissions (URE)<sup>2</sup>, peuvent être utilisés dans la Partie hôte ou dans une autre Partie visée à l'annexe I, soit pour remplir les engagements pris par le gouvernement en matière d'émissions au titre du Protocole de Kyoto, soit pour satisfaire aux obligations relatives aux émissions d'entités privées et publiques dans le cadre de systèmes nationaux ou régionaux d'échange de droits d'émission.

11. La valeur de l'application conjointe diffère d'un acteur à l'autre. L'entité ou la Partie hôte peut bénéficier d'un appui financier et technologique dans ses efforts visant à réduire les émissions ou à renforcer les absorptions, tandis que l'entité ou la Partie qui investit acquiert des crédits compensatoires à des coûts inférieurs à ceux qu'entraînent des réductions ou des absorptions d'émissions dans le cadre de ses propres activités ou sur son propre territoire. Dans bon nombre de cas, la simple présence d'une possibilité économique de réduire ou d'absorber des émissions ne suffit pas. L'application conjointe propose un programme, assorti de règles clairement définies de participation, qui contribue à stimuler et à orienter les mesures d'atténuation, en particulier parmi les acteurs du secteur privé.

12. Selon les lignes directrices actuelles, l'application conjointe est divisée en deux «filières». La première représente le modèle de base initialement envisagé pour l'application conjointe lors de l'élaboration des lignes directrices applicables en la matière. Dans le cadre de cette filière, les Parties hôtes sont chargées d'approuver les projets, de vérifier les réductions et les absorptions d'émissions qui en résultent et de délivrer des URE.

13. Pour garantir l'intégrité des URE délivrées selon les règles de comptabilisation du Protocole de Kyoto, les Parties hôtes doivent satisfaire à un ensemble de critères d'admissibilité concernant les systèmes de comptabilisation et les processus qu'elles sont tenues de mettre en place au niveau national pour mesurer leurs émissions et leurs absorptions annuelles et apporter la preuve qu'elles respectent leurs engagements en matière d'émissions. En l'occurrence, les critères qu'elles doivent remplir sont les suivants:

- a) Elles sont parties au Protocole de Kyoto;
- b) La quantité qui leur a été attribuée a été calculée conformément aux paragraphes 7 et 8 de l'article 3 du Protocole de Kyoto et enregistrée auprès du secrétariat de la Convention;
- c) Elles ont mis en place un système national permettant d'estimer les émissions et les absorptions conformément au paragraphe 1 de l'article 5 du Protocole de Kyoto;

---

<sup>2</sup> Il est procédé à la délivrance d'URE en convertissant les unités de quantités attribuées (UQA) ou les unités d'absorption (UAB) existantes.

d) Elles ont mis en place un registre national conformément au paragraphe 4 de l'article 7 du Protocole de Kyoto;

e) Elles ont présenté l'inventaire le plus récent des émissions et des absorptions requis en vertu du paragraphe 2 de l'article 5 et du paragraphe 1 de l'article 7 du Protocole de Kyoto;

f) Elles procèdent à la comptabilisation des quantités attribuées conformément au paragraphe 4 de l'article 7 du Protocole de Kyoto et présentent les informations supplémentaires correspondantes les plus récentes sur la quantité qui leur a été attribuée conformément au paragraphe 1 de l'article 7 du Protocole de Kyoto.

14. L'intégration de l'application conjointe dans le cadre de comptabilisation du Protocole de Kyoto signifie que les projets d'application conjointe ont pour effet de redistribuer l'effort d'atténuation entre les Parties visées à l'annexe I sans influencer sur l'ampleur globale de l'action engagée en matière d'atténuation. La réduction ou l'absorption d'émissions dans la Partie hôte est compensée par la cession d'une quantité attribuée sous la forme d'URE à la Partie qui investit. Par conséquent, même si le caractère additionnel des réductions et des absorptions d'émissions reste un principe de base pour les projets entrepris dans ce domaine<sup>3</sup>, l'application conjointe ne peut pas contribuer à accroître le volume global des émissions autorisées pour l'ensemble des Parties visées à l'annexe I.

15. La seconde filière a été conçue à l'origine comme un système de supervision internationale des projets accueillis par des Parties visées à l'annexe I qui ne répondaient pas encore à tous les critères d'admissibilité au titre du mécanisme d'application conjointe. Cette seconde filière prévoit une procédure de vérification des projets dans le cadre du Comité. Une fois que les réductions et les absorptions d'émissions sont réputées définitives selon les modalités applicables, des URE peuvent être délivrées et cédées par une Partie hôte qui satisfait uniquement à trois des critères d'admissibilité:

- a) Être partie au Protocole de Kyoto;
- b) Faire calculer et enregistrer la quantité qui lui a été attribuée;
- c) Mettre en place un registre national.

16. Cela étant, tout en satisfaisant à l'ensemble des critères d'admissibilité de la première filière, certaines Parties ont retenu la seconde pour une partie ou la totalité des projets d'application conjointe qu'elles accueillent. Ces Parties, de même que les participants aux projets, bénéficient ainsi de la supervision internationale et de la transparence offertes par la procédure de la seconde filière et il y a moins de risques de voir une Partie mise dans l'incapacité de délivrer et céder des URE en cas de suspension de sa participation à la procédure de la première filière.

## B. État actuel du mécanisme

17. On compte actuellement plus de 200 projets d'application conjointe en préparation dans le cadre de la seconde filière, dont un programme d'activité, et plus d'une trentaine ont jusqu'ici fait l'objet de conclusions définitives attestant qu'ils satisfont aux critères pertinents. Si tous les projets en préparation étaient réalisés dans cette seconde filière, le nombre d'URE produites pourrait atteindre 350 millions pour la première période d'engagement. En outre, 280 projets sont actuellement enregistrés dans la première filière.

18. Ces chiffres dénotent une forte croissance du nombre de projets en passe de démarrer et cadrent avec les prévisions relatives à un afflux de projets vers la fin de la

<sup>3</sup> Art. 6, par. 1, al. b, du Protocole de Kyoto.

période d'engagement. L'évolution est analogue en ce qui concerne les URE: le nombre d'URE provenant des deux filières a totalisé plus de 48 millions au cours des huit premiers mois de 2011 et 31 millions en 2010, contre 6 millions en 2009 et 120 000 en 2008. Au total, 10 millions d'URE ont été délivrées pour des projets enregistrés dans la seconde filière. Le tableau ci-dessous présente de façon plus détaillée la répartition des URE entre la première et la seconde filière pour la période 2008-2011.

Tableau

**Délivrance d'unités de réduction des émissions**

	<i>Première filière</i>	<i>Seconde filière</i>	<i>Total</i>
2008	120 000	-	120 000
2009	4 670 641	1 324 448	5 995 089
2010	28 033 010	2 921 570	30 954 580
2011 <sup>a</sup>	42 963 581	5 667 406	48 630 987
<b>Total</b>	<b>75 787 232</b>	<b>9 913 424</b>	<b>85 700 656</b>

<sup>a</sup> Au 1<sup>er</sup> septembre 2011. *Source*: Secrétariat de la Convention.

19. Même si les premiers concepteurs de projets ont commencé à s'impliquer dans des activités liées à l'application conjointe dès 2000, le Comité de supervision de l'application conjointe n'a entrepris ses travaux que lors de l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto en 2005. Quelques pays hôtes ont alors adopté des politiques nationales dans ce domaine, mais les institutions et les procédures requises pour accroître sensiblement le nombre de projets conçus et vérifiés ont été mises en place dans divers pays clefs à une date relativement récente. Le Comité considère que le mécanisme d'application conjointe dispose désormais des principaux éléments nécessaires à une plus large implantation et qu'il est à présent en mesure de se développer considérablement.

### C. Traitement à prévoir durant la période «d'ajustement»

20. L'un des éléments d'incertitude souvent évoqués par les parties prenantes concernées tient à la question de savoir comment les activités d'application conjointe de la première période d'engagement seraient «clôturées» lors du passage à une deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto ou à toute autre forme de nouveaux engagements pour la période allant au-delà de 2012. De l'avis du Comité, vu que les réductions et les absorptions d'émissions se produisant du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2012 doivent faire l'objet d'URE délivrées pour la première période d'engagement, il faudra que les activités de vérification concernant cette première période d'engagement se poursuivent en 2013, voire après<sup>4</sup>. La délivrance des URE est sans rapport avec les questions éventuelles concernant le régime international applicable dans le domaine du climat au-delà de 2012.

21. Cependant, il est dans l'intérêt de bon nombre de Parties et d'entités que les URE se rapportant à la première période d'engagement soient délivrées peu après la fin de 2012, au plus tard, si elles souhaitent les utiliser aux fins du respect de leurs obligations. Les Parties peuvent utiliser les URE pour remplir leurs engagements au titre de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto jusqu'à la fin de la période d'ajustement, qui devrait

<sup>4</sup> Les numéros de série de ces URE, qui seraient délivrées après le 31 décembre 2012, indiqueraient qu'elles ont néanmoins été délivrées pour la première période d'engagement du Protocole de Kyoto.

en principe s'étendre jusqu'aux alentours de la mi-2015<sup>5</sup>. Il n'en reste pas moins que les entités ayant des obligations à exécuter sont assujetties aux règles de systèmes nationaux ou régionaux d'échange de droits d'émission, tels que le système communautaire d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne, qui peuvent imposer des délais plus rapprochés pour l'utilisation des URE de la première période d'engagement.

22. Les Parties visées à l'annexe I peuvent «reporter» des URE de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto afin de les utiliser pour atteindre les objectifs d'émission d'une deuxième période d'engagement<sup>6</sup>. Cependant, la proportion d'URE qui peut être reportée est limitée à 2,5 % de la quantité initiale attribuée à chaque Partie pour la première période d'engagement<sup>7</sup>. Les entités prises en compte par les systèmes d'échange de droits d'émission peuvent être soumises à d'autres règles fixant les proportions et les dates applicables pour la mise en réserve d'unités en vue de la période d'exécution suivante.

#### D. Traitement à prévoir durant une période «transitoire»

23. Le Comité est conscient des incertitudes actuelles quant à la nature du régime international applicable dans le domaine du climat au-delà de 2012 et au degré d'ambition qui sera retenu en matière de réduction des émissions. L'incertitude quant au maintien du mécanisme pour un développement propre (MDP) et de l'application conjointe au-delà de 2012 est souvent considérée comme un obstacle majeur à tout investissement dans ces deux mécanismes, vu que des périodes de comptabilisation relativement longues s'avèrent en règle générale nécessaires pour assurer la viabilité financière des projets. La plupart des descriptifs de projets reçus ces dernières années dans le cadre de la procédure de la seconde filière prévoient l'attribution de crédits d'émission au-delà de 2012 et certaines Parties hôtes ont commencé à approuver des projets assortis de périodes de comptabilisation plus longues en partant du principe que le mécanisme d'application conjointe continuerait de fonctionner après cette date.

24. Comme on l'a vu dans la section III.C ci-dessus, il semble au Comité que les tâches consistant à formuler des conclusions et à procéder à des vérifications pour des projets d'application conjointe pourraient se poursuivre après 2012 en ce qui concerne les réductions ou les absorptions d'émissions se produisant au cours de la première période d'engagement. Cela permettrait de régler toutes les questions de délivrance et de comptabilisation des unités se rapportant à la première période d'engagement avant la fin de la période d'ajustement.

25. Concernant les réductions et les absorptions d'émissions qui se produisent après la première période d'engagement, le Comité considère que rien n'interdit de continuer d'arrêter des conclusions au sujet de projets d'application conjointe et de vérifier de telles réductions et absorptions même si des objectifs n'ont pas été fixés en matière d'émissions pour la période allant au-delà de 2012. Cela étant, le Comité **recommande** à la CMP de réaffirmer que les activités entreprises dans le cadre de la procédure de la seconde filière

---

<sup>5</sup> La période d'ajustement, officiellement dénommée «Délai supplémentaire accordé pour exécuter les engagements», est définie à l'article XIII de l'annexe de la décision 27/CMP.1 comme se prolongeant jusqu'au centième jour suivant la date fixée par les Parties pour l'achèvement des examens des inventaires des émissions des Parties visées à l'annexe I pour l'année civile 2012.

<sup>6</sup> Ce report s'applique uniquement aux URE qui ont été converties à partir d'UQA sur la base de réductions des émissions. Il ne s'applique pas à celles qui ont été converties à partir d'UAB sur la base d'absorptions des émissions.

<sup>7</sup> Décision 13/CMP.1, annexe, par. 15. De tels reports entraînent une mise à jour des numéros de série des URE.



concernant les réductions et les absorptions d'émissions postérieures à la première période d'engagement, notamment l'adoption de conclusions relatives aux projets et la vérification de ces réductions et absorptions, peuvent se poursuivre au-delà du 31 décembre 2012.

26. Pour ce qui est de la délivrance d'URE avant l'entrée en vigueur d'objectifs d'émission, la situation est plus complexe, faute d'UQA ou d'UAB attribuées pour une deuxième période d'engagement à convertir en URE par le biais du processus de délivrance d'unités. Le Comité **recommande** donc que la CMP opte pour une des deux mesures ci-après en ce qui concerne les réductions et les absorptions d'émissions qui se produisent après la première période d'engagement:

a) Autoriser les Parties hôtes à délivrer des URE dans le cadre de la procédure de la seconde filière en convertissant des UQA ou des UAB de la première période d'engagement, dans le cas de réductions et d'absorptions d'émissions réalisées par des projets d'application conjointe en cours ou nouveaux entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et la fin de la période d'ajustement, ou la date à laquelle une quantité est attribuée à la Partie hôte pour une deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto, si cette date est antérieure; ou

b) Décider d'adopter à sa huitième session des modalités et procédures permettant de délivrer des crédits compensatoires dans le cadre de la procédure de la seconde filière et de les déduire ensuite des futurs objectifs de réduction ou de limitation des émissions adoptés par les Parties accueillant de telles activités.

#### **IV. Processus d'examen des lignes directrices pour l'application conjointe**

27. Par sa décision 4/CMP.6, la CMP a décidé d'engager le premier examen des lignes directrices pour l'application conjointe à sa septième session. Le Comité juge souhaitable de procéder à cet examen en deux phases:

a) La CMP devrait tout d'abord examiner et adopter à sa septième session un ensemble d'éléments clefs qui pourraient clairement caractériser le fonctionnement futur de l'application conjointe;

b) La CMP devrait ensuite envisager et adopter à sa huitième session une révision des lignes directrices pour l'application conjointe afin de donner effet au mode de fonctionnement de ce mécanisme arrêté à la septième session de la CMP.

28. La révision des lignes directrices pour l'application conjointe ne s'achèverait qu'à la fin de 2012, mais le Comité estime que les questions à prendre en considération sont trop nombreuses et trop complexes pour pouvoir les résoudre à l'occasion d'une seule session de la CMP. Le processus en deux phases envisagé ici permettrait également de réviser les lignes directrices au vu des éclaircissements apportés sur des questions plus générales relatives au futur régime international à prévoir dans le domaine du climat.

#### **V. Recommandations concernant l'évolution de l'application conjointe**

##### **A. Objet et contexte**

29. Le Comité est convaincu que le système de «compensation plafonnée», c'est-à-dire la démarche consistant à compenser les émissions dans la limite d'engagements chiffrés de réduction des émissions, qui trouve son expression dans le mécanisme d'application

conjointe, peut être très utile en améliorant le rapport coût-efficacité des mesures d'atténuation et en se traduisant par de plus fortes réductions des émissions. L'intérêt spécifique de l'application conjointe et, en particulier, des activités d'application conjointe qui font actuellement l'objet d'une supervision internationale dans le cadre de la procédure de la seconde filière réside dans l'intégrité et la valeur qu'un tel mécanisme confère à la mesure et à la délivrance des crédits compensatoires, toutes choses qu'une Partie agissant isolément aurait du mal à obtenir. Les crédits correspondants sont acceptés sans difficulté par des pays autres que la Partie hôte aux fins de la réalisation d'objectifs d'émission, au niveau national ou international et dans le cadre du Protocole de Kyoto ou de tout autre système international comportant des objectifs chiffrés.

30. Sur un marché du carbone encore plus cloisonné, l'acceptation universelle de crédits compensatoires s'avérerait d'autant plus nécessaire. De nombreux systèmes d'échange sont actuellement envisagés ou en passe d'être mis en place et il reste difficile d'établir des liens entre ces systèmes. En prévoyant l'acceptation des crédits compensatoires attribués par les régimes de comptabilité de chaque système d'échange, une norme universelle applicable aux réductions compensatoires offrirait un meilleur accès à des possibilités de réduction à moindre coût, allant de pair avec des coûts de transaction plus faibles et une plus forte mobilisation du secteur privé. Elle constituerait une forme de lien indirect entre les systèmes d'échange des droits d'émission, ce qui contribuerait à la fois à une meilleure maîtrise des dépenses et à la convergence des cours en matière de crédits compensatoires et de quotas.

31. Cependant, le Comité estime que l'application conjointe doit encore évoluer pour réaliser ses potentialités, fournir aux Parties un outil d'atténuation plus fonctionnel et contribuer à la montée en puissance de l'action engagée en matière d'atténuation en vue d'atteindre l'objectif de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

32. Une telle évolution doit intervenir à différents niveaux:

a) Des modifications peuvent être apportées à l'application conjointe dans le cadre des lignes directrices actuellement applicables, en privilégiant l'expansion de ce mécanisme à court et à moyen terme. Le Comité préconise un certain nombre de mesures visant à réorienter ainsi le programme de travail en cours<sup>8</sup>;

b) L'examen en cours des lignes directrices pour l'application conjointe adoptées par la CMP, en application de la décision 9/CMP.1, offre de manière plus générale une occasion de faire évoluer le modèle qui sous-tend l'application conjointe, tel qu'on le conçoit aujourd'hui. Le rapport sur les enseignements tirés de l'application conjointe a fait ressortir divers domaines dans lesquels des modifications de plus grande envergure pourraient être introduites: celles-ci font l'objet des recommandations contenues dans le présent document.

33. Dans l'ensemble, le Comité considère que l'application conjointe doit évoluer après 2012 pour devenir un mécanisme plus décentralisé, que les Parties hôtes mettront en place

---

<sup>8</sup> La section VI du rapport sur les enseignements tirés de l'application conjointe précise ces mesures, à savoir: a) clarifier et approfondir un certain nombre de points abordés dans les directives qu'il a établies, en s'étendant notamment sur l'application éventuelle de démarches méthodologiques novatrices, dont l'utilisation de niveaux de référence normalisés et l'adoption de l'approche-programme; b) étudier plus avant la possibilité de fixer des délais pour les différentes phases du cycle des projets d'activité conjointe; c) coopérer plus activement avec les points de contact désignés des Parties visées à l'annexe I, en particulier en mettant en place éventuellement un forum des points de contact désignés; d) développer ses activités de communication et intensifier la collaboration avec les parties prenantes; et e) augmenter le nombre d'entités indépendantes accréditées (EIA) et renforcer leurs capacités.

au niveau national sous la conduite et la supervision internationales d'un nouvel organe directeur et sous l'autorité de la CMP à laquelle celui-ci devra rendre compte. Un tel mécanisme se prêterait à un large éventail d'activités à divers niveaux (projets, programmes, secteurs, politique générale, etc.). Le Comité estime qu'une évolution de ce type contribuerait à accroître la valeur de l'application conjointe en tant que moyen d'action que les Parties peuvent mettre en œuvre au niveau national en fonction de leurs objectifs généraux d'atténuation, en particulier dans les secteurs qui ne sont pas visés par des systèmes d'échange de droits d'émission, tout en appuyant la collaboration entre les Parties au niveau international en matière d'atténuation.

## B. Cycle des projets

34. Comme on l'a vu dans la section III.A, le cycle des projets prévu dans le mécanisme actuel d'application conjointe diffère selon que les procédures relèvent des Parties hôtes (première filière) ou du Comité de supervision de l'application conjointe (seconde filière). Une telle division a suscité quelques préoccupations. Le Comité est d'avis que cette double filière de l'application conjointe n'est pas tenable à l'avenir et entrave l'efficacité du mécanisme global de plusieurs façons:

a) Les procédures nationales de la première filière varient d'une Partie hôte à l'autre, ce qui impose une charge supplémentaire aux décideurs nationaux et accroît les obstacles liés au manque d'information ainsi que les coûts de transaction pour les concepteurs de projets et les participants intervenant dans de multiples pays;

b) Les procédures nationales de la première filière sont plus ou moins transparentes, qu'il s'agisse des modalités d'application ou de la prise de décisions, d'où des appels fréquents à une plus grande transparence;

c) La viabilité du modèle financier du Comité est mise en péril en raison de dispositions réglementaires et de modalités d'accréditation qui subventionnent certaines procédures nationales et du fait que des projets relevant de la seconde filière migrent vers la première filière, sans doute pour éviter d'être assujettis aux redevances applicables à la seconde<sup>9</sup>;

d) Certaines Parties hôtes peuvent considérer la procédure de la seconde filière comme excessivement pesante et mal adaptée à leur situation particulière;

e) La division de l'application conjointe en deux filières et, dans le cas de la première, en de multiples procédures nationales a pour effet de dissiper la dynamique inhérente à ce mécanisme, vu qu'il devient plus difficile de tirer parti d'économies d'échelle dans l'une ou l'autre des filières.

35. La préoccupation qui avait initialement donné lieu aux deux filières était que certaines Parties visées à l'annexe I risquaient de ne pas être en mesure de satisfaire à la totalité des critères d'admissibilité de l'application conjointe: or ces Parties ont toutes démontré précédemment qu'elles pouvaient y répondre.

36. Le Comité **recommande** que les lignes directrices pour l'application conjointe soient révisées afin de remplacer la double filière actuelle par un cycle unique des projets, afin que les activités d'application conjointe soient exécutées conformément à des directives communes mettant à profit les atouts de chacune des filières actuelles, concernant notamment les dispositions relatives à une supervision internationale. Ces directives

<sup>9</sup> Comme suite à la décision 4/CMP.6, le Comité a désormais introduit une redevance pour les projets relevant de la première filière pour compenser cet effet et la question des redevances doit être revue à la septième session de la CMP.

devraient garantir la transparence et la cohérence des processus de mesure, de notification et de vérification des réductions ou des absorptions d'émissions réalisées, tout en faisant en sorte que les coûts de transaction et les obstacles liés aux connaissances nécessaires en matière d'application conjointe restent tolérables.

37. Le Comité **recommande** que ce cycle unique des projets s'articule autour des étapes suivantes:

- a) Élaboration d'un descriptif par les participants à l'activité d'application conjointe;
- b) Validation de l'activité d'application conjointe par un vérificateur accrédité qui s'assure que celle-ci cadre avec les directives pertinentes;
- c) Agrément de l'activité d'application conjointe par la Partie hôte;
- d) Enregistrement de l'activité d'application conjointe auprès de l'organe directeur;
- e) Surveillance des réductions et des absorptions d'émissions réalisées par les participants dans le cadre de l'activité d'application conjointe;
- f) Vérification des réductions et des absorptions d'émissions par un vérificateur accrédité;
- g) Délivrance de crédits dans un registre de l'application conjointe administré par l'organe directeur, en fonction des réductions et des absorptions d'émissions vérifiées, et distribution de ces crédits aux participants à l'activité d'application conjointe.

38. Le Comité **recommande** que l'agrément des activités d'application conjointe par la Partie hôte et la délivrance de crédits compensatoires par l'organe directeur interviennent dès que les vérificateurs agréés ont présenté les rapports de validation et de vérification appropriés. Cela accélérerait les processus d'agrément et de délivrance et réduirait le risque auquel s'exposent les participants aux activités du fait de l'échelonnement des décisions à prendre en la matière.

39. Une telle démarche nécessiterait une surveillance minutieuse et efficace, sous l'autorité de l'organe directeur, de l'activité des vérificateurs accrédités tant dans leurs fonctions de validation que de vérification, y compris par d'éventuels contrôles aléatoires. Ce type de surveillance pourrait déboucher sur l'application de sanctions si des insuffisances ou des défaillances sont constatées et, au pire, sur la suspension ou le retrait de l'accréditation. S'agissant de la délivrance de crédits, il faudrait prévoir de nouveaux critères susceptibles de déclencher un examen spécial des activités d'application conjointe qui pourrait, du même coup, aboutir au rejet de la demande de délivrance de crédits. L'organe directeur, sans être associé en règle générale à l'évaluation des activités d'application conjointe, serait habilité à intervenir dans le cadre de ses responsabilités en matière de supervision.

40. Le Comité **recommande** que les règles à suivre pour démontrer le caractère additionnel des activités soient fixées pour l'essentiel par les Parties hôtes dans le cadre de leurs procédures d'agrément. De même, les Parties hôtes voudront peut-être, dans le cadre de ces procédures, prévoir l'application de mesures se traduisant par la délivrance d'un nombre de crédits inférieur à celui des réductions ou des absorptions d'émissions effectives qui se produisent. Cela leur procurerait des avantages supplémentaires et leur laisserait une plus grande latitude dans la réalisation de leurs objectifs d'émission; les mesures à envisager consistant par exemple à retenir des niveaux de référence relativement modestes ou à appliquer un abattement.

41. Selon cette démarche, l'agrément de l'activité d'application conjointe serait uniquement du ressort de la Partie hôte, qui établirait les procédures correspondantes. Cela simplifierait l'exécution des activités et tiendrait compte du fait que leur agrément sert avant tout les intérêts des Parties hôtes. Les lignes directrices relatives aux meilleures pratiques, dont il est question ci-dessous au paragraphe 42, serviraient à harmoniser les procédures appliquées au niveau national pour l'agrément des activités, ce qui contribuerait à accroître la cohérence des dispositions adoptées par les Parties hôtes, tout en permettant à celles-ci de déterminer les critères spécifiques auxquels doivent satisfaire les activités se déroulant sur leur territoire.

42. Le Comité **recommande** que la délivrance de crédits par l'organe directeur entraîne du même coup une déduction équivalente par rapport aux objectifs d'émission adoptés par les Parties hôtes respectives. Il est essentiel d'éviter que les réductions et les absorptions d'émissions soient comptabilisées à la fois dans l'inventaire national des émissions de la Partie hôte et dans celui de la Partie qui bénéficie des crédits («double comptabilisation»).

43. Le Comité envisage l'élaboration, par l'organe directeur, de deux formes de directives supplémentaires sur la base des lignes directrices révisées pour l'application conjointe qu'adoptera la CMP à sa huitième session:

a) Des normes et des procédures obligatoires auxquelles toutes les activités d'application conjointe devraient se conformer. Ces normes et ces procédures s'appliqueraient en particulier aux questions concernant la mesure, la notification et la vérification des réductions et des absorptions d'émissions;

b) Des lignes directrices relatives aux meilleures pratiques, de caractère non impératif, visant à mieux harmoniser l'exécution globale des activités d'application conjointe parmi les Parties hôtes, tout en autorisant des variations si nécessaire en fonction des objectifs de politique générale des différents pays. Concernant l'agrément des activités d'application conjointe, par exemple, les Parties hôtes pourraient privilégier tel ou tel type d'activité ou des critères d'additionalité plus ou moins rigoureux. Ces lignes directrices pourraient aussi servir à établir des niveaux de référence normalisés ou à définir des méthodes concernant la façon dont ces niveaux doivent être établis par les Parties hôtes.

44. Le Comité **recommande** de veiller à ce que les termes employés soient largement compris dans le cas où l'on retiendrait un cycle unique de projets.

### C. Organe directeur

45. Le Comité **recommande** que, dans le cadre des lignes directrices révisées pour l'application conjointe, la CMP crée un nouvel organe directeur chargé du cycle des projets. Cet organe mènerait ses activités sous l'autorité de la CMP, à laquelle il devrait rendre compte, en s'acquittant essentiellement des tâches suivantes:

a) Fixer des normes et des procédures obligatoires et des lignes directrices relatives aux meilleures pratiques, notamment en collaborant avec les Parties hôtes;

b) Délivrer des crédits compensatoires au vu des vérifications effectuées par les vérificateurs accrédités;

c) Accréditer les vérificateurs et superviser leurs activités;

d) S'assurer de la conformité des activités d'application conjointe avec les normes et procédures obligatoires et prescrire des rectifications en cas de non-conformité;

e) Rendre compte à la CMP de la mise en œuvre de l'application conjointe et de la conformité des activités correspondantes avec les directives données par la CMP et l'organe directeur;

f) Favoriser un fonctionnement viable du mécanisme d'application conjointe, veiller à sa transparence, qu'il s'agisse des procédures ou de la prise de décisions, et s'attacher activement à mieux faire connaître ce mécanisme.

46. Le Comité **recommande** d'examiner plus avant la question de la mise au point d'une procédure unique d'accréditation pour l'application conjointe et le MDP. Dans le cadre d'une telle procédure, l'accréditation aux fins de l'application conjointe nécessiterait la réalisation d'une partie seulement de l'ensemble des critères de la procédure unique<sup>10</sup>.

47. Le Comité **recommande** que des mesures soient prises pour veiller à ce que l'organe directeur mène ses travaux d'une manière responsable, impartiale et transparente. Il devrait déléguer certaines responsabilités à des comités indépendants composés d'experts externes et au secrétariat de la Convention, qui serait chargé au premier chef d'apporter son concours à l'organe directeur et aux comités. La mise en place des comités idoines serait un moyen de veiller à ce que les activités faisant intervenir des évaluations et des recommandations techniques (par exemple pour l'accréditation, le suivi des résultats ou l'examen spécial des procédures de délivrance) soient menées de manière indépendante.

48. Le Comité **recommande** que l'organe directeur soit d'une taille raisonnable et que ses membres soient originaires de Parties associées aux activités d'application conjointe. Les membres devraient siéger à titre personnel. Il faudrait que la composition de l'organe directeur reflète l'expérience et les compétences requises sur des questions d'orientation et des questions stratégiques se rapportant aux processus normatifs et englobe les points de vue des parties prenantes des secteurs tant public que privé.

49. Le Comité **recommande** d'examiner plus avant la question de la mise en place d'une procédure de recours pour que les recours formés contre les décisions de l'organe puissent être pris en considération. La forme que revêtirait une telle procédure serait fonction de la nature du mécanisme d'application conjointe et de ses institutions.

## D. Critères d'admissibilité

50. Les critères actuels d'admissibilité prévus au titre des mécanismes de Kyoto remplissent une fonction importante en faisant en sorte que les Parties concernées disposent de systèmes et de modes opératoires convenus dans les domaines suivants:

a) Mesure, notification et vérification des émissions de gaz à effet de serre par les sources et des absorptions par les puits et communication des informations requises au secrétariat de la Convention. Ces dispositions doivent être appliquées conformément aux décisions prises au titre du paragraphe 1 de l'article 5 et de l'article 7 du Protocole de Kyoto et sont examinées conformément aux décisions adoptées au titre de son article 8;

b) Comptabilisation des quantités prescrites aux fins du respect des dispositions, ou des «quantités attribuées» selon la terminologie du Protocole de Kyoto, notamment des transactions consignées sur des registres en vue de procéder à la délivrance, à la cession et à l'acquisition d'URE.

51. Le Comité **recommande** que les Parties répondent aux critères d'admissibilité avant de participer en tant que Parties hôtes ou bénéficiaires de crédits compensatoires au titre de l'application conjointe. Ces critères devraient être propres à la période considérée et s'appliquer à la mesure, à la notification et à la vérification des émissions et des absorptions ainsi qu'à la comptabilisation des quantités correspondantes, voire à la nature des objectifs

<sup>10</sup> La procédure unique d'accréditation au titre de l'application conjointe et du MDP pourrait, par exemple, être supervisée par un comité commun composé de membres du Comité de supervision de l'application conjointe et du Conseil exécutif.

d'émission. La nature des critères d'admissibilité concernant la participation à l'application conjointe devrait être examinée à la lumière de l'évolution qui se dessine quant à la conception du futur régime applicable au niveau international dans le domaine du climat après 2012.

## E. Ressources financières

52. Le rapport sur les enseignements tirés de l'application conjointe a analysé de façon approfondie le contexte historique et l'évolution prévisible de la situation financière du Comité et des travaux qu'il mène dans le cadre de la procédure de la seconde filière, en faisant ressortir la vulnérabilité constatée jusqu'ici à l'égard de fluctuations imprévisibles des redevances et des contributions des Parties. Le Comité était initialement financé par les contributions volontaires des Parties, que celles-ci continuent de verser dans une certaine mesure, et par un assortiment de droits forfaitaires applicables aux dossiers d'accréditation et de droits variables applicables à la vérification des réductions et des absorptions d'émissions<sup>11</sup>. En règle générale, les recettes n'ont pas été suffisamment stables pour permettre la bonne exécution des activités prévues.

53. Le Comité estime que, dans l'optique d'une démarche réellement viable et acceptable en matière de financement, il faut développer l'application conjointe à une échelle telle qu'elle procurera des recettes fondées sur des droits et redevances d'un montant suffisant et suffisamment prévisible pour répondre aux besoins du système. Il importe donc au plus haut point de prendre en considération les aspects financiers dans toute révision des lignes directrices pour l'application conjointe, afin que ce mécanisme parvienne à terme à une autonomie financière.

54. Le Comité **recommande** de prévoir divers droits et redevances à prélever sur les dossiers d'accréditation et de délivrance d'unités en vue de financer intégralement les travaux de l'organe directeur, de ses comités et de la structure d'appui d'une manière durable et prévisible. Vu l'expansion des activités d'application conjointe que pourrait entraîner la révision recommandée des lignes directrices pour l'application conjointe, le Comité considère qu'il est possible d'optimiser le montant de ces droits et redevances pour qu'ils couvrent le coût des travaux à entreprendre sans être trop lourds à supporter dans le cadre des différentes activités.

## F. Questions relatives à la période de transition

55. Il serait important de ménager une transition en douceur pour les projets d'application conjointe, depuis le traitement de ces projets suivant les lignes directrices actuelles, y compris pendant la période d'ajustement, jusqu'à l'introduction de modifications éventuelles, en tenant compte notamment du laps de temps à prévoir après l'adoption des lignes directrices révisées pour mettre en place l'organe directeur et les nouvelles normes et procédures.

56. Le Comité **recommande** que des mesures de transition soient envisagées lors de l'examen des lignes directrices pour l'application conjointe, en vue d'établir des principes permettant de guider l'introduction d'une révision éventuelle. De telles mesures pourraient revêtir la forme de directives partiellement ou entièrement nouvelles sans effet rétroactif sur

<sup>11</sup> Pour les projets autres que les projets de faible ampleur et les programmes d'activité, ou des projets prévoyant des réductions ou des absorptions d'émissions inférieures à 15 000 t eq CO<sub>2</sub> par an en moyenne, le droit prélevé au titre de la vérification est versé à l'avance lors de la soumission des rapports de conclusions concernant les descriptifs de projet.

les projets en cours, de directives nouvelles applicables par étapes ou laissées à la discrétion des Parties concernées et d'un préavis suffisant à donner avant la mise en application des nouvelles directives.

---