

MOC : la Russie en piste pour ravir la 3^{ème} place de fournisseur de crédits Kyoto au Brésil

La citation de Bismarck « Les Russes mettent du temps à harnacher leurs chevaux, mais une fois en selle, ils vont vite » s'applique parfaitement à l'évolution récente du mécanisme de mise en œuvre conjointe (MOC) en Russie. Après plusieurs années de faux départs, la MOC y a connu récemment un nouvel élan avec l'enregistrement de nouveaux projets et la délivrance d'unités de réduction des émissions (URE), grâce au soutien politique apporté de façon inattendue en juin 2011 par le Président Medvedev. À la lumière des derniers développements, la Russie pourrait fournir 142 millions d'URE pour la période 2008-2012, ce qui en ferait le troisième fournisseur de crédits Kyoto après la Chine et l'Inde.

Contexte : le potentiel inexploité de la MOC en Russie

La Russie a toujours adopté une position prudente par rapport au protocole de Kyoto. Ce n'est qu'en 2004, en échange du soutien de l'UE à la demande russe d'adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qu'elle a ratifié l'accord international sur le climat adopté en 1997. Paradoxalement, la Russie pourrait s'avérer être le plus grand bénéficiaire du protocole de Kyoto, car celui-ci a alloué au troisième plus grand émetteur de gaz à effet de serre (GES) un grand nombre d'Unités de Quantité Attribuées (UQA), le rendant largement excédentaire pour la première période d'engagement Kyoto (2008-2012). La MOC l'un des trois mécanismes de flexibilité institués par le protocole de Kyoto, fournit aux pays de l'Annexe I la possibilité de convertir les UQA en URE via la mise en œuvre de projets de réduction des émissions de GES. Les URE constituent des actifs bien plus liquides que les UQA et peuvent être négociées librement sur les marchés internationaux du carbone, tels que le marché européen d'échange de quotas de CO₂, l'*European Union Emissions Trading Scheme* (EU ETS), à un prix plus élevé.

Malgré le caractère prometteur de ce mécanisme permettant de tirer parti des UQA excédentaires et d'attirer les investissements étrangers, la MOC n'a véritablement pris son essor en Russie que cet été : en juillet 2011, 5,5 millions d'URE seulement avaient été délivrées, contre près de 25 millions pour le pays voisin pourtant plus petit, l'Ukraine (cf. Figure 1). Cela tient principalement au manque de soutien politique à l'issue de la ratification du protocole de Kyoto. Les procédures établies en 2007 par le Ministre du Développement économique, traduisant le scepticisme du Président de l'époque, Vladimir Poutine, vis-à-vis de la finance carbone, ont entravé la progression de la MOC en Russie. En 2009, 125 projets porteurs d'un potentiel total de réduction des émissions de GES de 240 MtCO₂e étaient entrés dans le processus de validation (Gromova, 2011). Plus de 40 d'entre eux avaient transmis les Documents Descriptifs de Projet (DDP) au Ministère du Développement Economique, mais aucun n'avait été enregistré.

Au début du mandat présidentiel de Dimitri Medvedev, parallèlement aux déclarations sur la nécessité de promouvoir l'innovation et d'enrayer la progression du « syndrome hollandais »¹, la MOC, considérée comme un outil possible pour atteindre ces objectifs, a reçu un certain soutien politique. En 2009, la plus grande banque de Russie – la Sberbank –

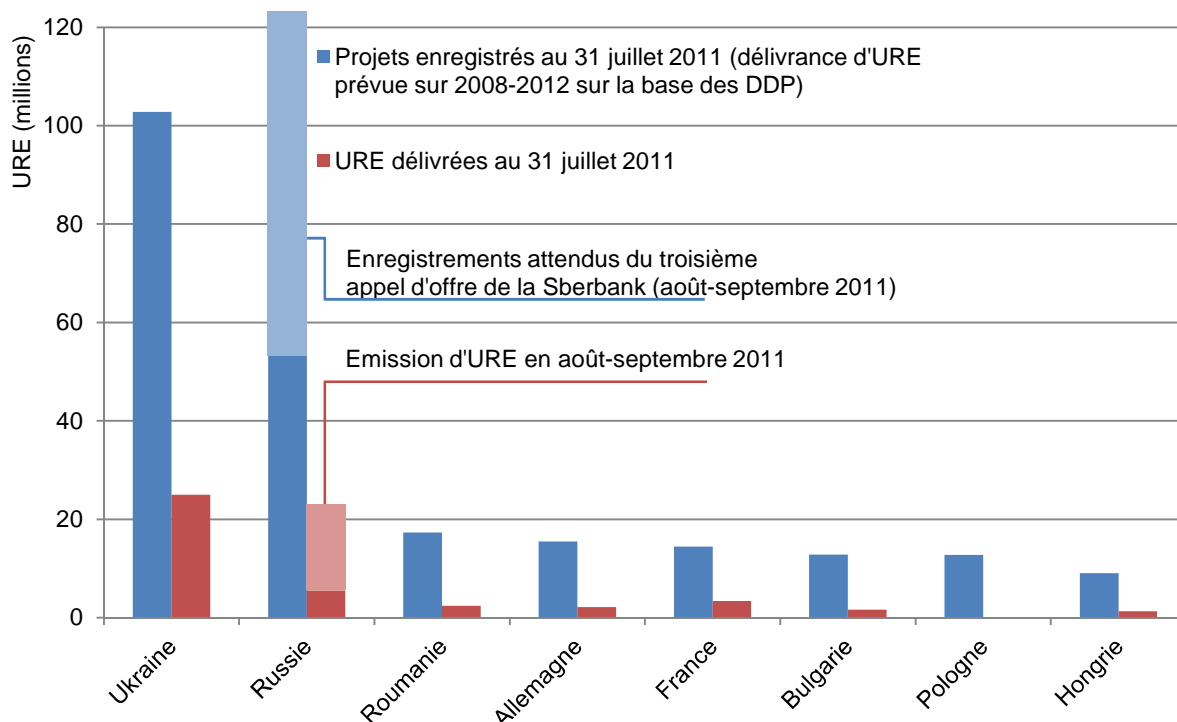
¹ L'expression « syndrome hollandais » a été utilisée pour la première fois par *The Economist* pour expliquer la période de stagnation industrielle qui a suivi la découverte et l'exploitation excessive d'un vaste gisement de gaz naturel aux Pays-Bas dans les années 1960 (*The Economist*, 26 novembre 1977).

a été désignée comme l'opérateur des unités carbone, tandis que le Ministère du Développement économique et celui des Ressources naturelles et de l'Environnement étaient chargés des tâches administratives associées. Ce changement a abouti à l'enregistrement des premiers projets de MOC russe via deux appels d'offres lancés par la Sberbank, en 2010.

Malgré cette évolution, le potentiel de MOC est resté largement inexploité en raison de plusieurs facteurs :

- L'existence de limites à la quantité d'URE allouées dans le cadre des appels à projets de la Sberbank a entraîné la mise en concurrence de différents projets et empêché nombre d'entre eux d'être enregistrés. En effet, seuls 32 projets, parmi la centaine de projets MOC potentiels ont été approuvés à l'issue des deux appels d'offres.
- Le manque de visibilité concernant les délais et la durée des appels d'offres à venir n'a pas donné aux investisseurs et aux développeurs de projets les moyens de planifier leur stratégie à long terme.
- L'imprécision des critères retenus pour la sélection des projets – à savoir « efficacité énergétique et écologique, capacités techniques et financières, impacts économiques et sociaux » (Ministry for Economic Development of Russia, 2009) – a pu favoriser les projets mis en œuvre à grande échelle par les compagnies gazières et pétrolières, ainsi que par de grands industriels.
- Le manque de clarté sur la répartition des responsabilités entre la Sberbank et le Ministère du Développement économique a ajouté une incertitude supplémentaire au déroulement du processus d'approbation.

Figure 1 – Quantité d'URE par pays (en million)



Sources : UNEP Risoe JI Pipeline, 1^{er} août 2011, Sberbank. Registre russe des unités carbone, 12 septembre 2011.

Actualités : Medvedev appelle à relancer la MOC

Le 27 juin 2011, le Président Medvedev a déclaré que la Russie devait augmenter son activité de MOC pour profiter de ce mécanisme avant la fin de la première période d'engagement du protocole de Kyoto. Le Président a également plaidé en faveur d'un amendement de la législation afin de simplifier les procédures de validation des projets et d'attribution des URE.

Les premiers résultats de cet appel ne se sont pas fait attendre : près de 17 millions d'URE ont été délivrées en juillet et août. Au même moment, en août, un nouvel appel d'offre pour l'enregistrement de projets de MOC voyait le jour, pour un montant de 70 millions d'URE. Dans l'hypothèse où toutes les URE de ce nouvel appel d'offres sont allouées, la Russie deviendrait alors le premier pays en termes de génération attendue d'URE avec 130 millions d'URE prévues sur la base des DDP. Enfin le 15 septembre, le Premier Ministre Vladimir Poutine a signé le décret n°780 modifiant la réglementation sur les MOC en Russie (Government of the Russian Federation, 2011). Cette nouvelle législation est entrée en vigueur le 4 octobre.

Troisième appel d'offres pour 70 millions d'URE

Le 12 août, après presque un an de suspension des enregistrements de projets MOC, la Sberbank a annoncé un troisième appel d'offres pour de nouveaux projets à hauteur de 70 millions d'URE. Cette offre d'une ampleur sans précédent – les deux appels d'offres antérieurs concernaient seulement 30 millions d'URE chacun – laissent à penser que l'appel du Président a été entendu et que la Russie accélère effectivement le rythme pour dynamiser son programme de MOC.

Outre son envergure, ce nouvel appel d'offres est caractérisé par l'élimination partielle de la concurrence entre les secteurs. Au cours des deux premiers appels d'offres, les projets de tous les secteurs entraient en lice pour la même quantité limitée d'URE, ce qui a probablement eu pour effet de placer certains types de projets réputés moins efficaces, comme par exemple la gestion des déchets ou les énergies renouvelables, en position défavorable. Pour son troisième appel d'offres, la Sberbank a établi une différenciation entre trois secteurs : énergie, processus industriels et gestion des déchets (Sberbank, 2011) : elle a en fait organisé trois appels d'offres séparés, un pour chaque secteur. Cependant, les critères de sélection avaient le même caractère imprécis que pour les appels d'offres précédents.

Ce nouvel appel d'offres a suscité 70 candidatures pour un total de 106 millions d'URE (Tableau 1). La moitié des projets, correspondant à un potentiel de réduction des émissions de 64 MtCO₂e, n'avaient jamais fait l'objet d'une soumission dans le cadre d'un appel d'offre auparavant (Zabelin, 2011), ce qui prouve le niveau élevé du potentiel de la MOC en Russie.

Tableau 1 – Troisième appel d'offres de la Sberbank (août-septembre 2011)

Secteur	Limite d'URE	URE demandées	Indice de concurrence*	Nombre de candidatures
Énergie	30 millions	50,3 millions	1,68	35
Processus industriels	30 millions	44,6 millions	1,49	24
Gestion des déchets	10 millions	11,6 millions	1,16	11

*Indice de concurrence = somme des URE des candidatures / limite d'URE par secteur

Source : Sberbank, 20 septembre 2011.

Émission de 17 millions d'URE

La délivrance de quantités importantes d'URE en juillet et août (Figure 1 et Figure 2) pour un total d'environ 17 millions d'URE, dont la majeure partie a été vendue à la société Vitol, basée en Suisse (Russian Registry of Carbon Units, 2011), a propulsé la Russie au premier plan de l'actualité du carbone cet été. Cette brusque augmentation de la délivrance d'URE, faisant suite à l'appel du Président Medvedev en faveur de la réactivation du mécanisme de

Kyoto, a montré que l'appui politique joue un rôle crucial pour la MOC en Russie. Les dernières livraisons d'URE, correspondant à deux grands projets de destruction de HFC-23, ont été délivrées moins d'une semaine après la soumission des rapports de vérification, ce qui prouve que la Russie est capable de délivrer des URE rapidement.

Il faut remarquer que ces deux projets HFC-23 ont augmenté la réduction prévue des émissions, les faisant passer des 7,5 MtCO_{2e} indiquées dans leur DDP à 41,5 MtCO_{2e}. Étant donné que ce montant dépasse la limite des URE fixée dans le cadre du premier appel d'offres (lorsque ces projets ont été enregistrés), des UQA supplémentaires, destinées à être converties en URE, ont été transférées à la Sberbank. Toutefois les bases juridiques qui ont permis cette augmentation restent floues, puisque la procédure correspondante n'est apparue que dans la nouvelle législation, elle-même entrée en vigueur en octobre 2011.

La Sberbank a par ailleurs annulé le prix plancher pour les contrats de vente d'URE. Le prix minimum de 10 euros par URE, imposé il y a peu de temps encore par la Sberbank, faisait l'objet d'une controverse et avait entraîné plusieurs conflits, le plus virulent ayant même abouti au retrait des investissements danois dans des projets MOC russes au printemps (Danish Energy Agency, 2011). La suppression du prix plancher revêt une importance toute particulière dans le contexte baissier actuel du marché du carbone, avec un prix au comptant de l'URE atteignant en moyenne 8,23 euros en septembre 2011 (Annexe 1).

Nouvelle réglementation

Ces modifications, qui ont pris effet le 4 octobre 2011, ont changé les règles du jeu de la MOC en Russie pour la troisième fois (après les modifications de 2007 et 2009). Les nouveautés les plus importantes introduites par le décret n°780 (Government of the Russian Federation, 2011) sont les suivantes :

- La limite officielle d'émission d'URE pour la première période d'engagement du protocole de Kyoto est fixée à 300 millions. Il est toutefois très improbable que cette limite soit atteinte (voir la section « prévisions des émissions d'URE »).
- La procédure d'appel d'offres formelle est remplacée par un appel à candidatures. Cela signifie avant tout qu'il n'y aura plus de limite d'URE pour l'enregistrement des projets, excepté la limite totale de 300 millions. Cela signifie également que la Sberbank pourrait en théorie lever la limite de 70 millions d'URE pour son troisième appel d'offres et enregistrer l'ensemble des projets soumis dans le cadre du programme de MOC.
- La Sberbank doit être tierce partie dans tout contrat étranger de négociation d'URE. Cette règle soulève des controverses car elle renforce le pouvoir de la banque en matière de vente des URE et de sélection des acheteurs. Le rôle important de la Sberbank sur le marché du carbone constitue une source potentielle de conflits d'intérêts, par exemple si le propriétaire du projet se trouve être débiteur de la banque.
- Les frais facturés par la Sberbank pour ses services sont limités à un niveau fixé correspondant à la couverture des dépenses administratives de l'organisme international de supervision – le Comité de supervision de la mise en œuvre conjointe (CS-MOC) – et s'élèvent au maximum à 0,20 USD par URE.
- Le revenu des ventes d'URE doit être réinvesti dans des projets environnementaux et/ou d'efficacité énergétique. Les développeurs de projets doivent soumettre leur plan d'investissement avec la documentation relative au projet lors de leur demande d'enregistrement. D'une part, cet amendement, s'il est correctement appliqué, élimine les bénéfices exceptionnels qui peuvent être tirés d'opportunités de réduction des émissions bon marché (comme par exemple la destruction du HFC-23). D'autre part, il affaiblit les incitations économiques qui visent en premier lieu à mettre en place des projets de MOC. Ceci indique également que la Russie essaie d'utiliser les MOC comme un outil de politique publique.
- Le contrôle des validations est désormais supervisé par le Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement au lieu du Ministère du Développement économique.

Ce ministère dispose de 20 jours ouvrés pour examiner les rapports de surveillance et de vérification avant l'émission des URE, soit un délai quatre fois plus long que le précédent, qui s'élevait à 5 jours. Cette modification pourrait accroître considérablement le laps de temps entre la soumission des rapports de surveillance et de vérification et la délivrance des URE.

- La législation prévoit par ailleurs des limites de temps précises pour chaque étape du processus administratif ce qui devrait en théorie le rendre plus prévisible. Cependant, l'expérience montre que les délais sont rarement respectés.

Pendant que différents amendements venaient modifier la législation relative à la MOC, d'autres ont été apportés au droit fiscal, comme la suppression de la TVA sur les ventes d'URE à l'étranger. Cette modification a levé l'incertitude sur le régime de taxation des unités carbone transférées à l'extérieur de la Russie et leur a attribué le statut des exportations (Shapovalov, 2011).

Prévisions de l'offre d'URE

Les récents développements nous ont amené à revoir nos prévisions de l'offre d'URE d'ici la fin de la première période d'engagement de Kyoto. Le Tableau 2 présente trois scénarios possibles pour l'évolution de la délivrance d'URE par la Russie d'ici le 30 avril 2013 (date de la restitution des quotas et crédits carbone dans le cadre de l'EU ETS). Tous ces scénarios intègrent les nouvelles estimations pour les deux projets HFC-23.

Sous réserve du maintien du soutien politique, une « accélération modérée » semble être le scénario le plus probable. Avec un volume cumulé potentiel de 142 millions d'URE délivrées au 30 avril 2013, la Russie devrait devenir la troisième source d'offre de crédits Kyoto, dépassant ainsi le Brésil, dont la quantité totale d'URCE générées devrait s'élever à 83 millions au même moment (CDC Climat Recherche, octobre 2011).

Tableau 2 – Prévisions de l'émission cumulative d'URE de la Russie au 30 avril 2013

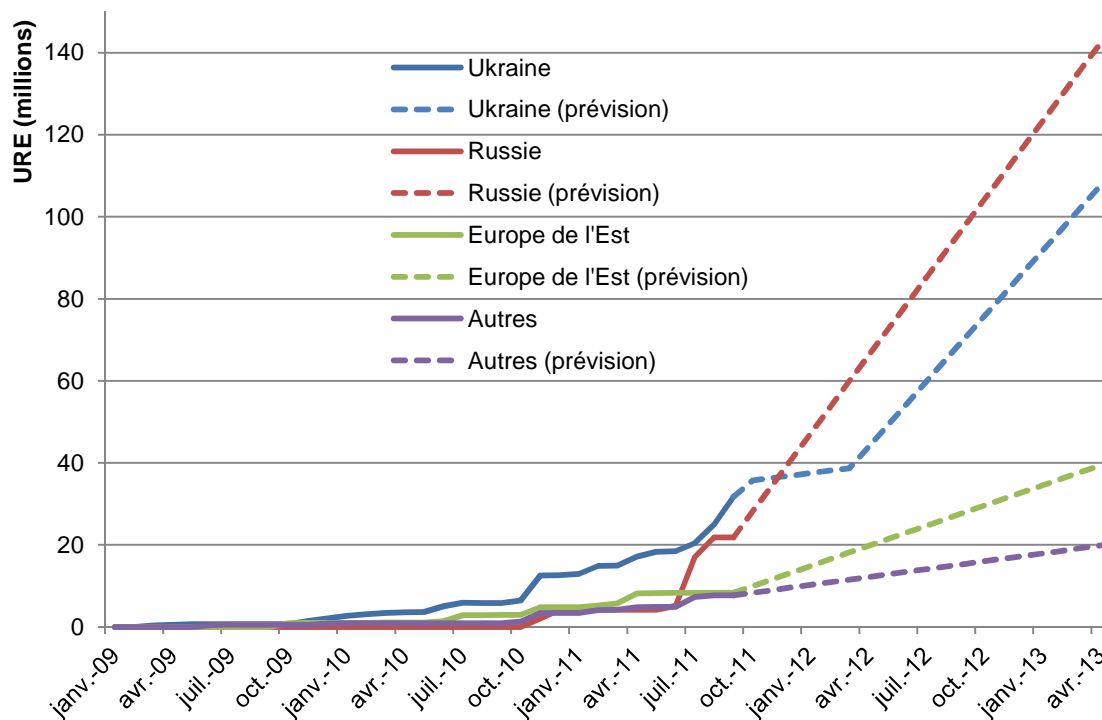
Scénario	URE générées
1. <i>Pas d'amélioration ultérieure.</i> Dans ce scénario, on suppose que 50 % seulement des URE seront attribuées dans le cadre du troisième appel d'offres et qu'aucun nouveau projet ne sera enregistré à l'avenir.	100 millions
2. <i>Accélération modérée.</i> Dans ce scénario, toutes les URE seront attribuées dans le cadre du troisième appel d'offres et de nouveaux appels à candidatures seront organisés, permettant à la moitié des projets de MOC en attente d'être enregistrés.	142 millions
3. <i>Maximisation du potentiel de MOC.</i> Dans ce scénario, la Sberbank et le Ministère du Développement économique parviennent à approuver tous les projets de MOC en attente, et l'émission d'URE atteint 100 %.	196 millions

Source : CDC Climat Recherche, 5 octobre 2011.

Parallèlement, les transferts d'URE de la plus grande source d'offre d'URE, l'Ukraine, ont été interrompus dans le cadre de la MOC voie 1² par la CCNUCC (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques) en raison d'irrégularités constatées dans son inventaire (UNFCCC, 2011). Néanmoins, l'Ukraine réussira probablement à résoudre ces problèmes d'ici le printemps 2012, si bien que la délivrance totale d'URE pour la période 2008-2012 ne sera pas fortement affectée. Les prévisions concernant le volume cumulé d'URE au 30 avril 2013, y compris l'estimation la plus probable pour la Russie, sont présentées en Figure 2. Une explication détaillée de la méthode utilisée figure en Annexe 2.

² Dans le cadre de la MOC voie 1, la détermination des projets et des délivrances d'URE est supervisée par le pays-hôte, alors que dans la MOC voie 2, ces procédures sont gérées par le CS-MOC.

Figure 2 – Volume cumulé délivré et prévisions de livraison d'URE d'ici au 30 avril 2013



Source : modélisation CDC Climat Recherche (5 octobre 2011) basée sur des données de l'UNEP Risoe JI Pipeline (1^{er} octobre 2011), Registre russe du carbone (1^{er} octobre 2011), Registre ukrainien du carbone (1^{er} octobre 2011).

Il y a peu de temps encore, on considérait que les crédits générés dans le cadre des projets de MOC ne jouaient pas un rôle important dans les marchés du carbone, puisque leur volume n'était pas comparable à celui des crédits issus des projets de MDP (Mécanismes de Développement Propre). Comme le montre cette analyse, les récents développements en Russie devraient changer la donne, dynamiser la délivrance des URE et augmenter considérablement leur poids sur le marché international du carbone. Cet accroissement de l'offre d'ERU constituera selon toute probabilité une pression supplémentaire sur le prix des crédits Kyoto. Cette tendance sera d'autant plus forte que le plus important marché du carbone, l'EU ETS, souffre d'ores et déjà d'un surplus de quotas et que les résultats des négociations internationales pour la période post-2012 sont incertains, dans un contexte de la crise de la dette européenne.

Prochaines étapes (mise à jour du 18 octobre)

Les nouvelles réglementations ont pris effet au moment où la Sberbank évaluait les candidatures soumises lors du dernier appel d'offres. Ceci a créé des irrégularités juridiques et a finalement conduit la Sberbank à annuler son dernier appel d'offres le 17 octobre et à ouvrir une fenêtre de candidature glissante entre le 17 octobre 2011 et le 2 mai 2012.

Annexes

Les annexes sont disponibles à l'adresse suivante :

http://www.cdclimat.com/Climate-Brief-no8-Joint.html?var_mode=calcul

Bibliographie

- CDC Climat Recherche. (octobre 2011). *Tendances Carbone n°62*.
- Agence Danoise de l'Énergie. (avril 2011). *JI/CDM Newsletter no. 27*. Extrait le 5 octobre 2011 du site Web de l'Agence Danoise de l'Énergie : [http://www.ens.dk/da-DK/KlimaOgCO2/forside/nyheder/Documents/newsletter_april_2011%20\(FINAL\).pdf](http://www.ens.dk/da-DK/KlimaOgCO2/forside/nyheder/Documents/newsletter_april_2011%20(FINAL).pdf)
- Gouvernement de la Fédération de Russie. (15 septembre 2011). Décret n°780 (en russe) : Постановление о мерах по реализации статьи 6 Киотского протокола к рамочной конвенции ООН об изменении климата.
- Gromova, A. (février 2011). Lost Kyoto Air (en russe). *The Chemical Journal*, 28-31.
- Ministère du Développement économique de Russie. (23 novembre 2009). Ordonnance n°485 (en russe) : Приказ «Об утверждении правил конкурсного отбора заявок, подаваемых в целях утверждения проектов, осуществляемых в соответствии со статьей 6 Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата».
- Registre russe des unités de carbone. (septembre 2011). *Holdings and Transactions Information*. Extrait le 5 octobre 2011 du site Web du Registre russe des unités de carbone : <http://www.carbonunitsregistry.ru/eng-reports-avuar.htm>
- Sberbank. (août 2011). *Sberbank News (en russe)*. Extrait le 5 octobre 2011 du site Web d'entreprise de la Sberbank : <http://www.sbrf.ru/moscow/ru/legal/cfinans/>
- Shapovalov, A. (20 juillet 2011). *Greenhouse Gas Quotas of the Russian Federation are Labeled as Exports (en russe)*. Extrait le 5 octobre 2011 de Kommersant News : <http://www.kommersant.ru/doc/1682109?isSearch=True>
- Sokolov, E. (11 août 2011). General Director, CTF Consulting. (I. Shishlov, Interviewer)
- UNFCCC. (12 octobre 2011). *Final decision with respect to Ukraine*. Extrait le 14 octobre 2011 du site Web de l'UNFCCC : http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/questions_of_implementation/application/pdf/cc-2011-2-9_ukraine_eb_final_decision.pdf
- Zabelin, K. (2011). *Preliminary review of the projects participating in the 3rd bidding of Sberbank*. Extrait le 14 octobre 2011 du site Web du CCGS : http://ccgs.ru/en/publications/other/_download/review.sberbank

Avertissement

Cette publication ne constitue pas une analyse financière au sens de la réglementation.

La diffusion de ce document ne constitue ni (i) la fourniture d'un conseil de quelque nature que ce soit, ni (ii) la prestation d'un service d'investissement ni (iii) une offre visant à la réalisation d'un quelconque investissement.

Les marchés et actifs objets des analyses contenues dans ce document présentent des risques spécifiques. Les destinataires de ce document sont invités à requérir les conseils (notamment financiers, juridiques et/ou fiscaux) utiles avant toute décision d'investissement sur lesdits marchés.

Les travaux objets de la présente publication ont été réalisés à titre indépendant par l'équipe de CDC Climat Recherche. Des mesures organisationnelles en place au sein de CDC Climat renforcent l'indépendance matérielle de cette équipe.

Cette publication reflète donc les seules opinions de l'équipe CDC Climat Recherche, à l'exclusion des équipes opérationnelles ou filiales de CDC Climat.

Les conclusions de ces travaux ne lient d'aucune manière l'action des équipes opérationnelles (en charge de l'investissement et du service aux marchés) ou filiales de CDC Climat.

Les publications de CDC Climat Recherche sont intégralement financées par l'établissement public « Caisse des Dépôts ». CDC Climat ne participe pas au financement de ces travaux.

La Caisse des Dépôts n'est en aucun cas responsable de la teneur des publications.