

Fiche n°3

Contrôler l'additionalité écologique : l'approche financière

L'additionalité écologique, une exigence fondamentale

Les activités mises en oeuvre dans le cadre du MDP permettront à des investisseurs originaires de pays soumis à des engagements contraignants de financer des réductions d'émissions dans les PED et de bénéficier en retour de crédits d'émission. Les réductions financées et réalisées dans les PED viendront alors compenser un excès d'émission dans les pays de l'Annexe I. En théorie, cette flexibilité dite "géographique"¹ est donc neutre du point de vue de la lutte contre l'effet de serre, puisqu'elle repose sur un strict principe de compensation.

Pour qu'une activité "MDP" puisse donner lieu à l'octroi d'un crédit d'émissions, il faut que sa mise en oeuvre se traduise par des réductions qui n'auraient pas eu lieu en temps normal. Ce qui importe, c'est l'impact de cette activité par rapport à une référence (*baseline* en anglais) décrivant l'évolution des émissions en son absence : une réduction d'émissions, pour être créditée dans le cadre du MDP, doit être additionnelle par rapport à cette situation de référence². Il s'agit là non pas d'un point théorique secondaire, mais bien d'une exigence centrale : le MDP doit contribuer à une maîtrise effective des émissions anthropiques de gaz à effet de serre, et non faire passer pour des avancées des évolutions qui auraient eu lieu en tout état de cause.

Une lecture rigoureuse du principe d'additionalité s'impose donc pour éviter les "effets d'aubaine", c'est-à-dire les projets qui auraient de toute façon été mis en oeuvre et que leurs promoteurs essaieraient néanmoins de faire valider dans le cadre du MDP. Une lecture "souple" du principe d'additionalité, au contraire, devrait s'accommoder d'une floraison de projets non additionnels. Le MDP, détourné de sa fonction officielle, servirait alors de cadre à une production massive de crédits "pourris"³ car ne correspondant qu'à des réductions fictives. Or le MDP, comme les autres mécanismes de flexibilité, n'est pas une fin en soi, mais un instrument au service d'une finalité d'ordre supérieur : l'objectif ultime de la Convention Climat. Sans un minimum de rigueur, le MDP n'a donc tout simplement pas lieu d'être : sa régulation ne peut être sacrifiée aux exigences du marché.

Le MDP comme l'AC reposent en théorie sur un strict principe de compensation

Une application rigoureuse de ce principe s'impose pour éviter les purs "effets d'aubaine"



L'enjeu principal : la validation de la référence

L'évaluation des activités "MDP" comporte deux étapes distinctes : la définition *ex ante* de la référence d'une part, et la mesure - ou l'évaluation - des émissions pendant la durée de vie du projet d'autre part. La mesure des émissions effectives permet de vérifier que l'activité apporte réellement un "mieux" par rapport à la référence retenue. L'impact net d'une activité est égal à la différence entre les émissions *ex post* et la référence. C'est cette différence qui sera portée au crédit de l'investisseur.

La principale difficulté réside évidemment dans la validation de la référence. Celle-ci, par définition, pourra difficilement être vérifiée *a posteriori*, puisqu'elle décrit ce qui se serait passé si l'activité "MDP" n'avait pas été mise en oeuvre. Mais si la référence retenue a été définie de façon erronée, l'investisseur se verra crédité de réductions largement fictives ("air chaud tropical" dans le jargon des négociations climat) : le MDP, échappant à la logique théorique de stricte compensation, devient alors un moyen de contourner les engagements pris à Kyoto par les pays de l'Annexe I. La définition et la validation de la référence sont au coeur de la problématique du MDP et conditionnent son effectivité environnementale.

L'approche idéale sur le papier : cas par cas et analyse financière

Le plus souvent, les "projets MDP" viendront se greffer sur des projets existants, pour en améliorer le bilan en termes d'émissions au prix d'un surcoût financier assumé par l'investisseur qui bénéficiera des crédits. Le volet MDP proprement dit, dans ce cas, n'est pas forcément identifiable matériellement au sein du projet finalement mis en oeuvre, mais réside dans le fait qu'un financement additionnel a permis de reformuler un projet de référence dans un sens plus favorable à la prévention du risque climat⁴.

Pour qu'une réduction d'émissions revendiquée dans une telle configuration soit créditée, il faut qu'elle n'ait pu être obtenue en l'absence d'un financement spécifique au titre du MDP. Il existe donc un rapport direct entre l'additionalité écologique et les modalités de financement de chaque activité MDP : une réduction d'émissions réalisée dans le cadre d'un projet doit être additionnelle par rapport à la situation de référence, c'est-à-dire par rapport à la situation qui prévaudrait en l'absence d'un financement MDP spécifique et additionnel. Ce financement spécifique correspond à la prise en charge du surcoût lié à une meilleure prise en compte de l'environnement global. L'investisseur qui finance ce surcoût bénéficie en retour d'un crédit d'émission qui récompense son apport financier.

On mesure là la fonction première du MDP : inscrit dans une logique de marchandisation du droit d'émettre, ce nouvel instrument doit permettre d'intéresser (au sens économique du terme) le secteur privé à la prévention du risque climatique dans les PED. Les crédits d'émission octroyés dans ce cadre agiront de ce point de vue comme une prime accordée aux investisseurs acceptant de jouer le jeu en reformulant leurs stratégies d'investissement dans un sens favorable à la lutte contre le réchauffement du climat⁵.

Coût incrémental et rentabilité sont ainsi deux critères fondamentaux pour apprécier l'additionalité environnementale d'une activité MDP. Analyse financière et approche au cas-par-cas devraient donc être la règle en matière de validation *ex ante* des opérations envisagées dans le cadre du MDP. Les propositions soumises à ce stade devraient donc être présentées de façon à faire apparaître clairement les équilibres économiques et financiers caractérisant la référence retenue d'une part, et l'alternative envisagée d'autre part. Il s'agit en particulier de mettre en évidence, pour chaque proposition, le fait que le choix de l'alternative est conditionné par un apport financier additionnel destiné à couvrir un surcoût dûment identifié⁶.

Cette exigence est tout à fait conforme au principe même du MDP et ne devrait pas entraîner pour les investisseurs des coûts de transaction prohibitifs⁷.

La principale difficulté réside dans la validation de la référence

Pour être créditée, une réduction doit être additionnelle par rapport à la référence, i.e. par rapport à la situation qui prévaudrait en l'absence d'un financement MDP spécifique et additionnel

Le choix de l'alternative doit être conditionné par un apport financier additionnel destiné à couvrir un surcoût dûment identifié



Asymétrie d'information et régulation du MDP

Fondé sur une logique de projets, le MDP permettra de "produire" des crédits d'émission sur le territoire de pays qui n'ont pas encore d'engagements quantifiés. Mais l'évaluation de cette production ne peut être laissée à la responsabilité de l'investisseur. En effet, ce dernier et son partenaire local ont un intérêt commun à manipuler la référence prise en compte pour gonfler le volume des réductions d'émissions dont ils revendiqueront la paternité. Le MDP, à l'instar de l'application conjointe Nord-Sud à laquelle il se substitue, est donc fragilisé par un biais systématique, qui, s'il n'est pas contré efficacement, entraînera une production massive de "tropical hot air". Ce nouveau mécanisme pose donc un problème de régulation⁸ dont la validation de la référence constitue le principal enjeu.

Le tiers-régulateur a pour fonction de faire prévaloir l'intérêt collectif tel qu'exprimé par la Convention Climat et les textes juridiques qui en dérivent (Protocole de Kyoto, décisions de la COP/MOP, etc...). Le principal obstacle à son action est qu'il intervient dans une situation d'asymétrie d'information : le régulateur, en particulier, est moins bien placé que l'investisseur pour connaître la "véritable" référence de ce dernier. Le "dilemme de la référence" s'apparente donc à un classique problème de régulation: le tiers-régulateur, en situation d'asymétrie d'information, ne peut exercer sa fonction qu'en développant sa connaissance des activités et des pratiques qu'il doit réguler. Plus cette connaissance est précise, plus la régulation est pertinente. Mais cette amélioration a un coût⁹ : pour le régulateur, l'enjeu est donc de trouver un compromis entre les surcoûts de transaction générés par la régulation et son efficacité environnementale.

Mais il ne faut pas se faire d'illusions : il faudra que le régulateur se donne les moyens d'examiner dans le détail les informations communiquées par les investisseurs, afin d'en mesurer la pertinence et la sincérité. Pour cela, le tiers-régulateur devra mobiliser des compétences et des connaissances propres à chaque type d'intervention, à chaque secteur et à chaque pays. Le coût initial de constitution de cette expertise peut être relativement élevé, de même que son application au cas-par-cas. Mais ces coûts de transaction resteront proportionnés aux investissements qu'il s'agit de valider, et à leurs enjeux en termes d'émissions. Dans ces conditions, une approche financière du contrôle d'additionalité, sans atteindre une certitude absolue, peut garantir un niveau de fiabilité tout à fait raisonnable.

Les non-dits de la phase-pilote d'activités exécutées conjointement

Dans le cadre de la phase-pilote, une analyse récurrente du secteur privé est qu'il serait très difficile pour les investisseurs de définir la référence utilisée pour calculer l'impact d'un projet conjoint en termes d'émissions. Comment interpréter ces conclusions dans le cadre de notre analyse ? On peut craindre que les difficultés que disent avoir rencontrées ces acteurs dévoilent tout simplement un détournement massif de la notion de mise en oeuvre conjointe : si ces investisseurs ont eu tant de mal à définir une référence, c'est parce qu'ils sont partis d'un projet "business-as-usual" frauduleusement requalifié, au lieu de partir d'une référence connue pour formuler une réelle alternative. De fait, la phase-pilote a vu une impressionnante floraison de projets fausement additionnels, c'est-à-dire de projets qui auraient été mis en oeuvre de toute façon, et que leurs promoteurs valorisent comme application conjointe sur la base d'arguments spécieux. Il n'est alors guère étonnant que la définition d'une "référence" construite a posteriori pour justifier une additionalité en fait inexistante se soit révélée être un exercice particulièrement délicat !

Limites de l'approche financière

L'approche financière du contrôle d'additionalité est tout à fait conforme à l'esprit du MDP puisqu'elle s'intéresse en priorité au processus de décision des investisseurs "candidats". Mais elle est difficile à mettre en oeuvre en pratique, et ce pour plusieurs raisons. Comme on vient de le voir, le régulateur ne peut se fier aveuglément aux évaluations économiques fournies par l'investisseur : rien de plus simple en effet pour celui-ci que de manipuler sciemment certains paramètres de son calcul de rentabilité... Par ailleurs, l'expérience de la phase-pilote montre que le promoteur d'une proposition n'est souvent pas celui qui mettrait en oeuvre l'option de référence : la référence n'est alors

L'évaluation des réductions doit être validée par un tiers-régulateur dans un contexte d'asymétrie d'information



plus la première étape du processus de décision, mais une construction hypothétique. Enfin, la rentabilité prévisionnelle n'est pas le seul critère pris en compte pour décider d'un investissement : une alternative peut être plus rentable sur le papier mais présenter un niveau de risque plus élevé qu'une option traditionnelle.

Tout à fait pertinente à première vue, l'approche financière du contrôle d'additionalité pourrait ainsi se révéler complexe et coûteuse à mettre en pratique, tant est grande son ambition - vérifier, dans une situation d'asymétrie d'information, la sincérité d'un investisseur en examinant dans le détail les tenants et les aboutissants de sa décision. Une deuxième approche, plus standardisée, est donc envisagée : basée sur la définition de normes et de pratiques de référence, elle permettrait un exercice plus simple de la fonction de régulation¹⁰.

Séduisante sur le plan théorique, l'approche financière du contrôle d'additionalité pourrait se révéler difficile à mettre en oeuvre dans la pratique

Notes :

1 Pour une discussion de cette expression erronée, voir la fiche n° 7 : "La question de l'efficacité économique".

2 Ce critère d'additionalité écologique figurait en bonne place parmi les critères provisoires définis en 1995 par la première Conférence des Parties, dont la décision relative aux "Activités exécutées conjointement dans le cadre de la phase-pilote" stipulait que ces activités conjointes "devraient se traduire par des avantages écologiques à long terme réels et mesurables concernant l'atténuation des changements climatiques, qui n'auraient pas été possibles sans ces activités". Deux ans plus tard, l'Article 12 du Protocole de Kyoto reprend quasiment mot pour mot cette formulation en spécifiant: "Les réductions d'émissions découlant de chaque activité sont certifiées (...) sur la base des critères suivants : (...) b) Avantages réels, mesurables et durables liés à l'atténuation des changements climatiques ; c) Réductions d'émissions s'ajoutant à celles qui auraient lieu en l'absence de l'activité certifiée."

3 A l'image des *junk bonds* ("obligations pourries").

4 Cette distinction a tendance à être masquée par l'usage générique du terme "projet" dans les documents et les débats relatifs au MDP, même si le Protocole évoque des "activités exécutées dans le cadre de projets", et suggère bien ce faisant la distinction entre l'activité "MDP" proprement dite et le projet d'investissement qui en est le support.

5 Le MDP peut exercer un effet de levier sur d'importants volumes d'investissements "programmés", en encourageant leur reformulation dans un sens plus favorable à la prévention du risque climat. Sont en particulier visés les investissements dans le secteur de l'énergie, de la métallurgie, de la chimie et du ciment. Il s'agit le plus souvent d'investissements lourds, préparés avec soin tant sur le plan technique que d'un point de vue économique et financier, et dont l'impact direct en termes d'émissions est généralement conséquent.

6 Traduite du point de vue de la rentabilité, cette exigence signifie que l'alternative, si l'on ne prend pas en compte la valeur financière des crédits qu'elle permettrait de "produire", est moins rentable que l'option de référence.

7 En effet, la référence, définie dans un monde réel, correspond aux pratiques actuelles, que le MDP est sensé réorienter dans un sens plus favorable à la prévention du risque climat. L'investisseur, à partir de cette référence, envisage une modification de son projet initial en se posant les questions suivantes: "puis-je reformuler mon investissement de façon à réduire les émissions qu'il entraînerait ?" ; "le coût de cette réorientation est-il proportionné au bénéfice qui en résulte, à savoir les crédits d'émissions qu'elle permettra d'obtenir ?". Sur la base de ce raisonnement, il décidera ou non de modifier ses projets et de les inscrire dans le cadre du MDP. Quelle que soit sa décision, il reste en tout état de cause le mieux placé pour connaître "sa" référence. Communiquer cette information à l'organisme chargé de valider la proposition peut poser un problème de confidentialité mais ne "coûte" rien ou presque.

8 Lire également sur ce point la fiche n° 5 : "Procédures de contrôle et de certification dans le cadre du MDP".

9 Le Protocole de Kyoto spécifie que ces "dépenses administratives" seront couvertes par le prélèvement d'une "part des fonds" affectés au financement du MDP (Article 12, §8).

10 Cf la fiche n° 4 : "Traduire opérationnellement l'exigence d'additionalité : l'approche benchmarks"

Mise à jour :
20 septembre 1999

Rédaction :

Pierre Cornut, économiste, est l'auteur de plusieurs rapports sur le FEM, l'application conjointe Nord-Sud et le mécanisme de développement propre



ATLAS CONSEIL
atlas.conseil@wanadoo.fr