

## Fiche n° 4

# Traduire opérationnellement l'exigence d'additionalité

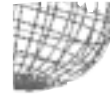
### Le *benchmarking*, une porte de sortie pour le régulateur ?

Tout à fait pertinente à première vue, l'approche financière du contrôle d'additionalité<sup>1</sup> pourrait 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 régulation.

L'idée est de fixer des standards qui puissent servir de référence pour une évaluation rapide de l'additionalité environnementale des propositions soumises au régulateur. On définit par exemple un niveau de référence pour le contenu carbone du kWh produit dans tel ou tel pays, et l'on considère que toute génération d'électricité moins émettrice est additionnelle. La même logique peut s'appliquer à d'autres secteurs : pour une cimenterie, on considérera ainsi que toute production dont le contenu carbone est inférieur à un repère prédéfini permet une réduction d'émissions additionnelle et ouvre droit aux crédits correspondants. Il n'y a donc pas lieu de se livrer à une étude ex ante approfondie de chaque proposition : on se contente de mesurer ou d'évaluer ex post les émissions effectives, et de comparer le résultat à la valeur de référence prédéterminée.

La difficulté, bien entendu, réside dans la définition de cette valeur-repère<sup>2</sup> : surestimée, elle permettra la validation de nombreuses "réductions" non-additionnelles ; sous-estimée, elle entraîne l'éviction de projets tout à fait additionnels. De surcroît, la fixation d'un seuil d'additionalité reste un pis-aller : certains projets, bien qu'écartés au regard de ce critère, peuvent être additionnels, tandis que d'autres opérations, bien que satisfaisant au critère, relèvent du pur effet d'au-

Basé sur  
la définition de  
normes / pratiques  
de référence,  
le *benchmarking*  
permettrait un  
exercice plus simple  
de la fonction de  
régulation



baine<sup>3</sup>. L'approche *benchmarks* offre par contre l'avantage de la simplicité et de la transparence : pour les investisseurs, la règle du jeu est claire. De plus, elle se prête facilement à une application dynamique, reposant sur une redéfinition à intervalles réguliers de la valeur-repère retenue comme seuil d'additionalité, afin de tenir compte de l'évolution des pratiques ou des technologies disponibles. Enfin, elle peut très aisément être reliée à la définition de normes d'émissions imposées, ce qui permet d'user simultanément de l'incitation et de la réglementation.

Ceci étant, la "philosophie" de cette approche est moins satisfaisante : on récompense le niveau de performance, et non plus l'amélioration d'un projet *business-as-usual*. En quelque sorte, on renonce à juger le "mérite" de l'investisseur (qui ne peut s'apprécier que par l'effort de réduction qu'il consent par rapport à son projet initial). Il s'agit là d'un choix méthodologique fondamental : on renonce à une approche tout à fait satisfaisante sur le papier mais jugée difficile d'application, au profit d'une approche plus simple à traduire opérationnellement mais moins satisfaisante sur le plan théorique. Reste que cette deuxième approche, dans la mesure où elle permet au régulateur d'exercer sa mission dans des conditions moins difficiles, doit être envisagée sérieusement.

## Une proposition originale

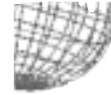
Le *benchmarking* tel qu'envisagé traditionnellement (définition d'un seuil) présente un inconvénient : il fait office de "couperet" définitif qui valide ou écarte les propositions sans nuances. De ce fait, certaines propositions réellement additionnelles seront exclues du MDP, alors que des réductions non-additionnelles seront reconnues. Malgré cet inconvénient, le *benchmarking* apparaît comme une alternative intéressante à l'approche financière au cas-par-cas, compte-tenu de ses avantages nombreux : simplicité, transparence, caractère évolutif, complémentarité avec une approche normative, etc. Surtout, elle permet au tiers-régulateur d'exercer sa mission dans des conditions moins difficiles. Aussi convient-il d'explorer de façon plus approfondie les possibilités ouvertes par cette approche, en se fixant comme objectif d'en raffiner l'application afin de "lisser" l'effet de seuil que nous avons identifié au profit d'une approche moins duale. Pour ce faire, on peut envisager de définir une série de seuils successifs, marquant une probabilité croissante d'additionalité (et non un passage brutal du non-additionnel au tout-additionnel).

Considérons par exemple un parc de centrales électriques d'efficacité variée. Le niveau d'efficacité moyen du décile inférieur peut être assimilé à un niveau-plancher : le contenu carbone du kWh produit est très élevé au regard des performances moyennes du parc installé. En termes de probabilité, on peut donc supposer qu'un investissement nouveau dont l'efficacité ne s'élèverait pas au dessus de ce plancher n'est pas additionnel. A l'inverse, on peut supposer qu'un investissement dont l'efficacité est supérieure à la valeur moyenne du décile le plus performant a de grandes chances d'être additionnel. On considérera donc qu'il est éligible au titre du MDP. Entre ces deux extrêmes, on définira une série de seuils successifs - correspondants ici à chaque décile du parc installé - et on considérera qu'à ces seuils successifs peut-être associée une probabilité d'additionalité croissante. On dira par exemple que les nouveaux investissements dont l'efficacité est comprise entre la moyenne du décile inférieur et celle du décile suivant ont 10% de chance d'être additionnels. Sur cette base<sup>4</sup>, on décidera de les "créditer" à hauteur de 10% de la différence entre leur performance réelle (contenu carbone mesuré ou évalué ex post) et la valeur moyenne du décile inférieur. Pour les nouveaux investissements dont l'efficacité environnementale est comprise entre la moyenne du deuxième décile et celle du troisième décile, on appliquera la règle suivante : 10% calculés sur la première tranche (ie sur la différence entre le plancher et la moyenne du second décile), auxquels s'ajoutent 20% calculés sur la différence entre la performance réelle de l'investissement et la moyenne du

**L'approche "benchmarks" offre l'avantage de la simplicité et de la transparence : pour les investisseurs, la règle du jeu est claire**

**Pour raffiner cette approche, on peut envisager de définir une série de seuils successifs, correspondant à une probabilité d'additionalité croissante**

**Le résultat est clair : plus le niveau relatif de performance est élevé, plus le projet reçoit de crédits d'émission...**



second décile. Ce principe de calcul, inspiré de la règle de détermination de l'impôt sur le revenu en France, s'appliquerait de la même façon pour les déciles suivants.

Le résultat d'une telle approche est clair : plus l'investissement est performant du point de vue des émissions de GES, plus il reçoit de crédits d'émission. Cette "performance" est mesurée au regard du parc installé, et non d'une hypothétique référence. Cela signifie qu'on récompense le niveau relatif de performance, et non plus l'amélioration d'un projet *business-as-usual*. En quelque sorte, on renonce à juger le "mérite" de l'investisseur (qui ne peut s'apprécier que par l'effort de réduction qu'il consent par rapport à son projet initial) pour récompenser tout simplement la performance environnementale relative.

## Benchmarking et mise en place de normes d'émissions

Une approche de type *benchmarks*, on l'a vu, présente de nombreux avantages, dont le moindre n'est pas sa complémentarité avec la mise en place négociée de normes d'émission dans les PED. Cette complémentarité pourrait s'articuler de la façon suivante : dans un premier temps, une négociation entre les différents acteurs concernés (pouvoirs publics du pays, industriels, organisations internationales...) permet de définir une norme "raisonnable", c'est-à-dire correspondant à une définition médiane<sup>5</sup> du développement "durable" ; dans un deuxième temps, cette norme "raisonnable" est appliquée dans le pays en question, éventuellement avec une aide financière et logistique accordée dans le cadre de la Convention Climat ; elle sert alors de "référence basse" pour étalonner une série de seuils d'additionalité croissante (le seuil le plus élevé correspondant aux meilleures pratiques observées dans le pays) ; sur la base de cette série de seuils, des crédits d'émission d'importance variable peuvent ensuite être accordés, soit au bénéfice d'équipements nouveaux, soit pour "récompenser" une amélioration environnementale apportée à des équipements existants<sup>6</sup> ; le MDP ainsi conçu fonctionne comme un levier incitant les acteurs économiques à diminuer le contenu carbone de leurs activités et entraîne ce faisant une tendance générale à l'alignement vers le haut ; cette progression de l'ensemble du parc d'équipements est mise à profit pour réviser à intervalles réguliers les normes existantes et relever l'ensemble des seuils d'additionalité.

Dans le cadre d'un tel dispositif, l'approbation *ex ante* des activités MDP n'est plus un problème : on se contente de contrôler les performances<sup>7</sup> de l'ensemble des équipements couverts par l'accord acquis à l'issue de chaque "round" de négociation. Et ces cycles successifs de négociations préparent l'adoption d'engagements contraignants par les PED au terme d'un processus dynamique associant l'ensemble des acteurs concernés<sup>8</sup>.

## La standardisation incontournable du contrôle d'additionalité

Plusieurs arguments plaident en faveur d'une certaine standardisation des règles relatives à la définition de références dans le cadre du MDP :

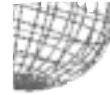
(i) Même dans le cas d'une approche au cas-par-cas, l'exercice de la régulation suppose de déterminer par avance un ensemble de références à caractère technologique, sectoriel, économique, etc. Ces références s'imposent à l'investisseur, afin de limiter la part de subjectivité présente dans l'évaluation économique de l'opération soumise au régulateur.

(ii) D'autre part, il semble indispensable de standardiser les méthodes d'évaluation et de contrôle pour éviter les contestations et offrir aux investisseurs un cadre "prévisible" : il s'agit de s'entendre sur les règles du jeu. Cet impératif vaut dans le cas d'une approche au cas-par-cas.

**La validation *ex ante* de la référence pour chaque projet n'est plus un problème : on se contente d'un contrôle *ex post* des performances**

**Un avantage de cette approche est sa complémentarité avec la mise en place négociée de normes d'émissions dans les PED**

**Ces cycles de négociations successifs vont préparer l'adoption d'engagements contraignants par les PED**



(iii) L'approche financière du contrôle d'additionalité, qu'elle s'inscrive ou non dans la logique décisionnelle de l'investisseur, entraîne des coûts de transaction indirects qui ne sont pas toujours justifiés au regard de la taille de l'investissement projeté. Dans le cas de projets de taille moyenne, ou reposant sur une approche très décentralisée, il est clair qu'un contrôle minutieux de la référence proposée serait d'un coût disproportionné aux enjeux environnementaux. Dans de tels cas de figure, une approche plus standardisée du contrôle ex ante est donc souhaitable.

On constate ainsi que même l'approche dite "au cas-par-cas" suppose un réel effort de standardisation des procédures, des méthodes d'évaluation et des paramètres exogènes. De surcroît, elle ne paraît guère applicable aux projets de petite taille, pour lesquels des solutions de type *benchmarking* devront être retenues.

On peut donc penser qu'il serait peut-être plus simple de généraliser le *benchmarking* à l'ensemble des opérations puisque cette approche, qui relève également d'une logique de standardisation, repose sur un inventaire de l'existant (ie les équipements en place) et non sur l'imposition aux acteurs économiques d'un ensemble de règles d'évaluation de projet et de paramètres exogènes prospectifs qui ne reflèteront le plus souvent pas leurs propres méthodes et leurs propres anticipations.

**Même l'approche financière au cas par cas suppose un réel effort de standardisation des procédures, des méthodes et des paramètres exogènes...**

## Notes :

1 Cf la fiche n°3 : "Contrôler l'additionalité écologique : l'approche financière"

2 Faut-il considérer la moyenne du parc installé ? Ou la moyenne du décile supérieur ? Ou les résultats de l'équipement le plus performant ? Ou le taux d'émission de la dernière installation mise en oeuvre ?

3 Le développement du réseau de distribution de gaz naturel peut par exemple entraîner des substitutions naturelles qui seront validées, alors que des efforts réels d'efficacité énergétique sur des équipements "voués" au charbon seront considérés comme non-additionnels...

4 Choisir la moyenne du décile inférieur comme premier seuil d'additionalité est une option qui peut être contestée : même les investissements peu efficaces se voient alors crédités d'une probabilité d'additionalité de 10%. Une valeur plancher plus ambitieuse peut donc être retenue : on décidera par exemple que le seuil correspond à la moyenne du parc existant. Pour le reste, la logique d'analyse demeure la même.

5 Distincte du *business-as-usual* sans pour autant imposer aux PED un effort incompatible avec leur niveau de développement économique et social.

6 On peut même envisager de "récompenser" la performance environnementale d'équipements existants : on reconnaîtrait ainsi que les équipements faiblement émetteurs déjà en place dans les PED contribuent objectivement à limiter les émissions de GES de ces pays.

7 Ce contrôle ex post, rappelons-le, est incontournable, quelle que soit l'approche retenue pour traduire opérationnellement le concept d'additionalité. Il est abordé dans la fiche n°4 intitulée "Procédures de suivi et d'encadrement ex post des projets MDP".

8 Y compris le FEM, qui, en contribuant à la définition et à la mise en place des normes de référence, fait en quelque sorte office de "voiture-balai"...

## Rédaction :

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

