

## Fiche n° 5

# Procédures de contrôle et de certification dans le cadre du MDP

Comme l'application conjointe Nord-Sud, le MDP nécessite d'instaurer des procédures de contrôle. Sans être trop lourdes, ces procédures doivent permettre d'encadrer d'un minimum de garanties la mise en place de cet instrument : leur efficacité ne peut être sacrifiée aux exigences du marché.

## Un instrument marqué par un biais systématique

A l'instar de l'application conjointe Nord-Sud, le MDP ne contient aucun mécanisme auto-correcteur empêchant les partenaires associés dans le cadre d'un projet conjoint de s'entendre pour surestimer les réductions d'émissions entraînées par celui-ci. L'intérêt du bailleur de fonds réside dans les réductions d'émissions obtenues : plus ces dernières sont élevées, plus le projet est bénéfique de son point de vue. Le partenaire local, quant à lui, peut également avoir intérêt à manipuler la référence prise en compte pour attirer d'éventuels investisseurs (cette manipulation peut par exemple prendre la forme d'une surévaluation des scénarios d'émission de GES, ce qui laisse ensuite une confortable marge de manoeuvre pour "vendre" des réductions imaginaires).

Le MDP est donc pénalisé par un biais systématique affectant l'évaluation des réductions d'émissions revendiquées. Ce biais systématique peut être rattaché à la problématique du passager clandestin : dans le cadre de la prévention du risque climat, chaque acteur peut avoir intérêt à faire semblant d'agir, et laisser ainsi supporter le coût de la prévention à ceux qui agissent réellement.

### Dispositions du Protocole de Kyoto relatives au contrôle du MDP (art.12)

(...)

4. Le mécanisme pour un développement "propre" est placé sous l'autorité de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole et suit ses directives ; il est supervisé par un conseil exécutif du mécanisme pour un développement "propre".

5. Les réductions d'émissions découlant de chaque activité sont certifiées par des entités opérationnelles désignées par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole (...)

7. La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole élabore à sa première session des modalités et des procédures visant à assurer la transparence, l'efficacité et la responsabilité grâce à un audit et à une vérification indépendants des activités.



La structuration du MDP présente sur ce point une faiblesse intrinsèque qu'il convient de corriger. Il s'agit d'éviter que les co-contractants ne s'accordent pour présenter un bilan net surestimé. Pour cela, il faudra non seulement développer des méthodologies rigoureuses pour évaluer l'impact additionnel de chaque type de projet, mais également mettre en place des procédures de contrôle et de vérification des résultats revendiqués par les acteurs impliqués.

**Des procédures de contrôles rigoureuses sont indispensables**

## Une instance de contrôle indépendante est indispensable

Compte tenu du biais naturel identifié, il est d'ores et déjà acquis que seules les réductions d'émissions déjà réalisées et dûment certifiées pourront être portées au crédit du bailleur de fonds. Des procédures rigoureuses de contrôle et de vérification devront donc être mises en place. Elles devront garantir un examen fiable et indépendant des projets mis en oeuvre. Le contrôle devra donc être exercé par une tierce partie indépendante, dotée des pouvoirs et des moyens d'investigation nécessaires. Un organisme international spécifique pourrait par exemple être mis en place à cet effet. Il lui appartiendra en particulier de valider au cas par cas les hypothèses de références retenues par les initiateurs de projets conjoints. Mais il lui faudra également assurer le respect de l'ensemble des critères qui seront adoptés par la Conférence des Parties agissant en tant que réunion des Parties au Protocole de Kyoto, et, plus généralement, de garantir le bon fonctionnement de l'ensemble du système.

Cette institution devra ainsi être capable d'évaluer les projets conjoints au regard de critères multiples : validité du transfert technologique<sup>1</sup>, adéquation avec les priorités de développement locales<sup>2</sup>, calcul du montant des réductions d'émissions nettes obtenues<sup>3</sup>, examen de l'additionalité des fonds affectés par rapport à l'APD<sup>4</sup>, insertion des projets dans une politique nationale de maîtrise des émissions de GES<sup>5</sup>, etc... Pour remplir son rôle, elle devra avoir une pérennité et des moyens suffisants pour assurer un suivi effectif des programmes d'application conjointe : expertise technique et économique, validation des projets de référence, contrôles in situ, certification des crédits d'émissions obtenues... Il faut noter qu'une partie de cette fonction de contrôle pourrait être assurée par des prestataires privés accrédités sous le contrôle d'un organisme ad hoc de la Convention (cf encadré).

## La validation ex ante de la référence, principal enjeu du contrôle

L'évaluation des projets conjoints comporte fondamentalement deux étapes distinctes : la définition ex ante de la référence d'une part, et la mesure des émissions pendant la durée du projet d'autre part. La mesure ou l'évaluation des émissions effectives permet de vérifier que l'opération

### Contrôle du MDP : quelle place pour les "entités opérationnelles" privées ?

Le Protocole prévoit que des "entités opérationnelles" puissent être chargées de la certification des réductions. Certains experts envisagent de confier ce rôle à des prestataires privés accrédités (à l'image des commissaires aux comptes). Ces derniers pourraient agir sous le contrôle d'une organisation internationale investie par la COP/MOP. Cette organisation pourrait par exemple être le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Une maturation par étapes du dispositif pourrait être envisagée : dans un premier temps, le nombre de projets restera limité et les procédures de suivi et de certification pourront être mises en place et testées au sein du PNUE ; dans un second temps, les fonctions assumées initialement par cette organisation pourraient être progressivement transférées à des sociétés ou des ONG habilitées.

Dans le cadre de la phase-pilote de mise en oeuvre conjointe, un certain nombre d'offices privés apportent déjà leur caution au niveau de l'évaluation et du contrôle des projets. Le Costa-Rica<sup>[a]</sup> s'est ainsi assuré les services de la SGS (Société Générale de Surveillance), tandis que la Banque Mondiale<sup>[b]</sup> a fait appel au cabinet DNV (*Det Norske Veritas*) pour auditer le projet ILUMEX cofinancé par le FEM au Mexique. A l'image de ces deux sociétés, de nombreux acteurs privés se positionnent d'ores et déjà sur le marché de l'application conjointe et du MDP, proposant leurs services au stade du montage de projet, de la validation des résultats obtenus, etc. Or cette diversité des fonctions envisageables peut conduire à des conflits d'intérêts si des règles strictes ne sont pas adoptées pour garantir que les "entités" chargées de la certification ne seront pas à la fois juges et parties. Dans un premier temps, on peut ainsi envisager de limiter leur rôle à la vérification ex post des résultats obtenus dans le cadre des projets mis en oeuvre, la validation ex ante des références demeurant l'apanage exclusif d'une structure ad hoc mise en place dans le cadre de la Convention Climat.

[a] Cf fiche n° 19 : "Le rôle du Costa-Rica"

[b] Cf fiche n° 18 : "Le rôle de la Banque Mondiale"



apporte bien un “mieux” par rapport à la référence retenue. Mais le véritable enjeu est évidemment la détermination de la référence, exercice dont dépend directement le calcul ultérieur des réductions qui seront créditées aux investisseurs.

Pour ces derniers, les règles du jeu devront être claires, ce qui signifie en particulier qu’une procédure de validation *ex ante* de la référence proposée pour chaque projet devra être prévue<sup>6</sup> : un investisseur peut difficilement prendre le risque de financer une opération “MDP” s’il craint qu’une révision de la référence ne remette en cause l’équilibre de son projet. En donnant son approbation à la situation de référence définie par l’investisseur, l’organisme de contrôle limite le risque supporté par ce dernier.

Une telle procédure suppose que l’organisme de contrôle dispose des moyens effectifs d’évaluer avec précision la fiabilité de la référence proposée pour chaque projet. Sinon, l’obligation de validation faite à l’organisme de contrôle pourrait avoir des conséquences très négatives : l’appréciation définitive de la référence serait accordée sans avoir les moyens de traiter sérieusement tous les projets soumis, et de nombreux projets surévalués s’engouffreraient dans la brèche ainsi ouverte. Il faudra donc accorder à l’organisme de contrôle une certaine marge de manoeuvre : son approbation pourrait inclure des réserves spécifiant les conditions d’une révision éventuelle de la référence validée<sup>7</sup>.

## Quel équilibre entre coût et contrôle ?

La mise en place d’un régime “MDP” robuste aura inévitablement un coût. Celui-ci devra être financé par les participants à travers le prélèvement d’une taxe assise sur les projets<sup>8</sup>. Si la mise en place de dispositifs de contrôle se traduit par des coûts de transaction trop élevés, les investisseurs seront plus réticents à s’engager. Pour autant, il est nécessaire d’encadrer rigoureusement le développement du MDP. Un compromis devra donc être trouvé entre l’efficacité des procédures de contrôle mises en place et leur coût.

De fait, les procédures de contrôle qui seront mises en oeuvre devront apporter un niveau raisonnable de garantie au développement du MDP, sans pour cela prétendre à une exactitude absolue. Il s’agit de circonscrire les risques en adoptant une approche pragmatique mais rigoureuse. On peut imaginer par exemple de mettre en place un dispositif de contrôle à deux niveaux : une procédure de routine valable pour tous les projets serait parfois complétée par des contrôles ponctuels plus approfondis. Ceux-ci seraient mis en oeuvre soit à la suite d’un doute levé dans le cadre de la procédure de routine, soit à la demande expresse et motivée d’un Etat ou d’une ONG bénéficiant du statut d’observateur à la COP, soit enfin par sondage aléatoire. Le risque de fraude volontaire, en effet, est influencé pour l’essentiel par deux facteurs : la probabilité de détection et l’existence de pénalités dissuasives et/ou de mesures incitatives. C’est sur ces deux facteurs qu’il faut jouer si l’on souhaite limiter le coût des procédures de contrôle mises en oeuvre dans le cadre de l’application conjointe.

**L’organisme de contrôle doit avoir les moyens d’évaluer avec précision la référence proposée pour chaque projet**

### Le contrôle du MDP dans le cadre d’une approche benchmarks

L’approche financière du contrôle d’additionalité<sup>[a]</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<sup>[b]</sup> : 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. Il n’y a alors 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. Ce rôle pourrait alors être confié à des “entités opérationnelles” privées, sous le contrôle d’un organe *ad-hoc* de la Convention (cf encadré page précédente).

[a] Cf la fiche n°2 : “Contrôler l’additionalité écologique : l’approche financière”

[b] Cf la fiche n°3 : “Traduire opérationnellement l’exigence d’additionalité : l’approche par les benchmarks”



## Accès à l'information, transparence et confidentialité

L'examen de l'additionnalité des réductions d'émissions obtenues dans le cadre d'un projet MDP suppose de disposer d'informations précises et quantifiées. Or on a pu observer à travers les projets présentés depuis le début de la phase-pilote que ce point est souvent loin d'être acquis<sup>9</sup>. Aussi la définition d'un mode standardisé de présentation des projets mis en oeuvre revêt-elle une importance toute particulière. L'institution chargée du contrôle des projets conjoints devra en effet avoir accès à un grand nombre de données sur chaque projet examiné : l'appréciation de l'additionnalité écologique d'une opération MDP nécessite parfois un examen approfondi, en particulier quand l'opération proprement dite s'adosse sur un projet plus large<sup>10</sup>. Il conviendra donc de définir des règles conciliant l'impératif de confidentialité et un accès réel à l'information pertinente, y compris pour les ONG environnementales : la transparence et l'exercice d'une vigilance multiple et diffuse permettront seules de garantir que le MDP contribuera effectivement à l'objectif ultime de la Convention Climat.

**La transparence et l'exercice d'une vigilance multiple et diffuse seront les garantes de l'efficacité environnementale du MDP**

Mise à jour :  
20 septembre 1999

### Notes :

- 1 Lire sur ce point la fiche n° 14, "Mécanisme de développement propre et transferts de technologies".
- 2 Cf la fiche n° 15, "Comment les pays en développement peuvent-ils jouer un rôle actif dans le cadre du MDP ?".
- 3 Voir sur ce point les fiches n° 3 - "Le problème de l'additionnalité environnementale : l'approche financière" - et n° 4 - "Traduire opérationnellement l'exigence d'additionnalité : l'approche par les benchmarks".
- 4 Cf la fiche n° 12, "Le mécanisme de développement propre et l'Aide Publique au Développement".
- 5 Cf la fiche n° 11, "MDP : les pays en développement ne risquent-ils pas d'hypothéquer leur avenir ?"
- 6 Le problème se pose en particulier dans le cadre d'une approche financière du contrôle d'additionnalité (cf fiche n° 3).
- 7 Il est important d'avoir conscience du caractère nécessairement conventionnel de la référence une fois que celle-ci est validée : si la notion théorique de référence vise à cerner une réalité objective, sa détermination débouche en pratique sur un accord qui lui donne une dimension essentiellement conventionnelle; correctement évaluée ou non, c'est elle qui fait foi et c'est en fonction d'elle que le gain officiel de l'opération sera calculé.
- 8 Le paragraphe 8 de l'article 12 du Protocole spécifie que "La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole veille à ce qu'une part des fonds provenant d'activités certifiées soit utilisée pour couvrir les dépenses administratives (...)".
- 9 Cf fiche n° 2 : "La phase-pilote de mise en oeuvre conjointe : premiers bilans".
- 10 Les projets MDP viendront souvent se greffer sur des projets existants, pour en améliorer le bilan en termes d'émissions. Dans ce cas, le projet MDP n'est pas nécessairement identifiable matériellement au sein du projet finalement mis en oeuvre: il 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 climatique. Ce type de configuration est propice aux "effets d'aubaine", c'est-à-dire à la présentation de projets faussement additionnels. Faire la part des choses suppose alors une analyse très scrupuleuse du projet final dans toutes ses dimensions... On se reportera sur ce point aux fiches n° 3 et 4.

### 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