

## Fiche n° 29

# Supervision du MDP : quel rôle pour les ONG environnementales ?

A l'instar de feu l'application conjointe Nord-Sud, le MDP ne contient aucun élément auto-correcteur empêchant les partenaires associés dans le cadre d'un projet conjoint de surestimer les réductions d'émissions entraînées par celui-ci. Compte tenu des enjeux financiers associés au MDP<sup>1</sup>, des procédures de contrôle et de vérification devront donc être mises en place, afin de garantir un examen fiable et indépendant des activités mises en oeuvre<sup>2</sup>. Il s'agit en particulier de contrôler le respect de l'exigence centrale d'additionalité environnementale, ce qui suppose, dans un premier temps, de valider les références retenues par les promoteurs d'activités susceptibles de s'inscrire dans le cadre du MDP, puis, dans un second temps, de vérifier année après année les résultats revendiqués par les acteurs impliqués dans ces activités<sup>3</sup>. Actuellement, la plupart des négociateurs envisagent de confier ce rôle à des prestataires privés accrédités. Un "droit de regard" devra toutefois être accordé aux ONG environnementales : seules la transparence et l'exercice d'une vigilance multiple et diffuse permettront en effet de garantir que le MDP contribuera effectivement à l'objectif ultime de la Convention Climat.

**Le MDP ouvre aux sociétés d'audit et de certification un nouveau marché, sur lequel nombre d'entre elles se positionnent d'ores et déjà...**

## Le MDP, un nouveau marché pour les sociétés internationales de certification

Comme le stipule l'article 12 du Protocole de Kyoto, le MDP sera "placé sous l'autorité de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole" et "supervisé par un conseil exécutif du mécanisme pour un développement propre". C'est donc à ces deux instances qu'il appartiendra in fine de valider les propositions qui leur seront soumises et les résultats annuels des activités MDP mises en oeuvre avec leur aval. Mais le Protocole prévoit aussi que des "entités opérationnelles" seront chargées de la certification des réductions : "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 (...)"<sup>4</sup>. La grande majorité des experts envisagent de confier ce rôle à des prestataires privés accrédités<sup>5</sup>. Une partie déterminante de la procédure de validation des activités mises en oeuvre dans le cadre du MDP serait ainsi déléguée à des sociétés internationales de conseil et de certification. Cette lecture du Protocole trouve son origine dans le refus de créer de nouvelles administrations internationales. Elle ouvre aux sociétés de certification et d'audit un nouveau marché, sur lequel nombre d'entre elles se positionnent d'ores et déjà<sup>6</sup>.

**Mais seules la transparence et l'exercice d'une vigilance multiple et diffuse pourront garantir l'intégrité environnementale du MDP**



La délégation d'une partie importante du contrôle du MDP à ces sociétés suppose toutefois que soient mises en place un certain nombre de garanties d'indépendance et de responsabilité. Or il est rien moins qu'évident que ces garanties puissent être effectivement assurées :

(i) L'exigence d'indépendance est très largement reconnue : pour être en mesure d'assumer leur rôle de façon fiable, les "entités opérationnelles" accréditées par la COP/MOP devront impérativement être financièrement et institutionnellement indépendantes vis-à-vis des acteurs impliqués dans le montage et la mise en oeuvre d'activités MDP. Mais cette exigence d'indépendance et de cloisonnement étanche des activités, déjà en vigueur dans de nombreux domaines, en particulier dans le secteur de l'audit, se révèle souvent difficile à contrôler, quand elle n'est pas purement est simplement contournée. Après que le régulateur américain, la SEC (Securities and Exchange Commission) eût épinglé pour de telles pratiques le leader du conseil, PricewaterhouseCoopers<sup>7</sup>, le quotidien Les Echos écrivait ainsi : "Les 'big five' de l'audit et du conseil (...) déjà accusés de mélanger les genres, dans leur volonté d'offrir un service global à leurs clients (...) sont aujourd'hui mis en cause pour le laxisme avec lequel ils appliquent les règles d'indépendance vis-à-vis de leurs clients"<sup>8</sup>.

(ii) En matière de responsabilité, l'inquiétude est aussi de rigueur. En effet, alors que les sociétés de certification ou d'audit peuvent voir leur responsabilité mise en cause juridiquement s'il s'avère qu'elles ont fait preuve d'une rigueur insuffisante, cette mise en cause intervient généralement du fait d'un acheteur privé s'estimant lésé à la suite d'une transaction (achat d'une cargaison ne respectant pas le cahier des charges, rachat d'une société sur la base de comptes dont la sincérité se révèle contestable, etc.). Dans le cadre du MDP, ce risque de mise en cause juridique est quasi-nul en raison de la nature intangible du bien échangé : lorsqu'un acteur acquiert une "réduction d'émission certifiée", la valeur de celle-ci à ses yeux ne tient pas tant à la réalité de la réduction qu'à sa validation en bonne et dûe forme.

Le recours exclusif à des prestataires privés ferait donc peser un risque réel sur la crédibilité de la procédure de certification des réductions revendiquées dans le cadre d'opérations MDP, mettant ainsi en péril l'intégrité environnementale de cet instrument de flexibilité. Pour s'en convaincre, il suffit de se remémorer les circonstances du récent scandale de l'Erika, qui avait conduit à la mise en cause de la société italienne de classification Rina, suspectée d'avoir délivrée une attestation de complaisance aux armateurs du pétrolier<sup>9</sup>. Rappelant "la multiplication des sociétés de classification privées qui se sont livrées à une concurrence acharnée pour conserver leurs parts de marché", un spécialiste du transport maritime soulignait à cette occasion que "même les plus prestigieuses ... sont également considérées par les spécialistes comme de pures sociétés marchandes vendant des certificats de navigabilité, comme on peut vendre tout autre denrée"<sup>10</sup>. Au vu de telles dérives, on imagine aisément les conséquences d'un abandon de la régulation du MDP au seul secteur privé...

## Garantir aux ONG environnementales un indispensable droit de regard

Plus que certains gouvernements pris au piège des intérêts nationaux ou que des opérateurs privés à la poursuite de leur seul intérêt financier, les ONG environnementales impliquées dans les négociations climat peuvent être considérées comme les garantes du respect de l'objectif ultime de la Convention Climat<sup>11</sup>. Elles sont en particulier résolument engagées en faveur d'une limitation de la flexibilité et d'un contrôle strict des divers "échappatoires" qui permettraient aux pays développés de s'acquitter à bon compte de leurs engagements<sup>12</sup>. Ces positions radicales en font les gardiennes idéales de l'intégrité environnementale du MDP, pour peu que les procédures mises en place à cet effet leur accordent un droit de regard allant au delà de la simple figuration.

**Sans contrôle de la société civile, le recours à des "certifieurs" privés compromettrait la crédibilité écologique du MDP : qui, parmi leurs clients, irait porter plainte parce que la quantité de carbone portée sur son certificat est trop élevée ?**

**Les procédures qui seront mises en place devront garantir aux ONG environnementales un droit de regard effectif du début à la fin du processus de validation**



Conscientes de l'enjeu, des ONG membres du Climate Action Network (CAN), peu avant la tenue à Lyon des 13èmes sessions des Organes Subsidiaires de la Convention, ont exprimé dans une lettre ouverte aux Parties leur *"serious concern about the lack of public participation [in] the Clean Development Mechanism"*, soulignant qu'en l'absence de participation de la société civile, *"the procedures to design and approve ... CDM projects will lack transparency and accountability"*<sup>13</sup>. Les ONG signataires de cette lettre ouverte appelaient les Parties à la Convention *"to make additions to the rules so that the general public and directly affected local communities can have meaningful input into project design, implementation, and crediting"*<sup>14</sup>. L'avertissement aux Parties était clairement formulé : *"The Parties should not repeat the same mistakes made by the World Bank, the International Finance Corporation and the Export Credit Agencies"*, autant d'institutions *"[which] have already learned the hard lessons of excluding public participation from projects"*<sup>15</sup>...

Pour les ONG membres de CAN, les règles relatives à la participation de la société civile dans le cadre du MDP doivent s'appuyer sur les principes fondamentaux développés dans la Déclaration de Rio, dans l'Agenda 21 et, surtout, dans la récente Convention Aarhus<sup>16</sup> : *"1) public access to information, 2) meaningful input into decision-making, and 3) access to justice, including redress and remedy"*<sup>17</sup>. Pour les ONG du CAN, ces principes, dans le cadre du MDP, doivent s'appliquer à tous les niveaux et au bénéfice de l'ensemble de la société civile internationale : *"public participation [in] CDM processes [should] include the people directly impacted by the project, the Parties, and civil society in any country that is a Party to the Protocol"*<sup>18</sup>. De fait, dans le cas d'un projet précis, le fait que l'impact de ce projet en termes de réductions de gaz à effet de serre concerne l'humanité entière justifie d'accorder un droit de regard aux citoyens *"of any Party to the UNFCCC"*<sup>19</sup>, et *"not just [to] residents in the host country or just [to] residents in the investor country"*<sup>20</sup>...

Sur la base de ces principes fondamentaux, les ONG du CAN ont formulé une série tout à fait cohérente de recommandations institutionnelles et opérationnelles<sup>21</sup> :

- Sur le plan institutionnel, elles préconisent logiquement une réelle ouverture du Conseil Exécutif du MDP aux représentants de la société civile : *"the voting members of the Executive Board should include representatives from interested non-governmental entities from both Annex I and non-Annex I countries, including representatives of indigenous peoples organizations, human-rights organizations, and environmental NGOs"*<sup>22</sup>. Les ONG du CAN préconisent également l'établissement d'un *"Project Standards and Criteria Advisory Committee that would have the responsibility to develop project standards and criteria, and categorical prohibitions for certain types of projects"*<sup>23</sup>. A l'image du Conseil Exécutif, cet organe consultatif *"[would] be composed of governmental representatives and representatives from environmental NGOs, indigenous groups, industry, and civil society"*<sup>24</sup>. Enfin, un *"Standing Panel"* indépendant serait mis en place parallèlement au Conseil Exécutif, *"to review appeals from Parties, from project proponents, from public or private entities involved or affected by projects, and from the public against decisions or conclusions of the Executive Board, the operational entities, and/or independent auditors"*<sup>25</sup>.

- Sur le plan opérationnel, les ONG environnementales mettent l'accent sur les modalités de mise en oeuvre du droit d'accès à l'information reconnu à la société civile. L'ensemble des documents officiels relatifs aux décisions des instances du MDP et au processus de validation des projets devront ainsi *"be published in a timely fashion using an internationally standardized format on a prominent website (e.g. the UNFCCC Secretariat website)"*, les documents concernant plus précisément les communautés locales directement affectées leur étant de surcroît *"immediately communicated in the appropriate medium and language [and] in a location that is convenient for them"*<sup>26</sup>. La communication de ces informations devra par ailleurs laisser aux différents publics concernés un délai suffisant pour formuler d'éventuelles observations ou faire appel d'une décision devant le *"Standing Panel"*. L'argument de la confidentialité ne doit pas non plus faire obstacle au droit de regard légitime de la société civile : *"Confidentiality' of documents and 'proprietary information' should be clearly and narrowly defined to ensure that the public has access to all relevant environmental and social information and thus can have meaningful input into decision-making"*<sup>27</sup>. Enfin, le CAN fait de la notion de transparence l'une des pierres de touche de l'intégrité environnementale du MDP : les sessions du Conseil Exécutif du MDP, en particulier, *"[should] be open to the public"*, et les minutes de ces sessions *"be made public to ensure that the EB is accountable to citizens and is transparent in its functionings"*<sup>28</sup>...

**Les règles relatives à cette participation de la société civile devront s'appuyer sur les principes développés dans la Déclaration de Rio et dans la récente Convention Aarhus : accès à l'information, participation réelle au processus de décision et droit d'appel**

**La participation de la société civile doit aussi être garantie sur le plan institutionnel, en particulier au sein du Conseil Exécutif du MDP**

**L'argument de la confidentialité ne doit pas faire obstacle au droit de regard légitime de la société civile sur les projets mis en oeuvre dans le cadre du MDP**



## Sur le plan national aussi...

Les recommandations formulées par le CAN, bien entendu, s'appliquent également au niveau national. Ainsi, le réseau international "supports the designation of a National Authority (*Designated National Authority*, or DNA)" par les pays désireux de s'impliquer dans le financement ou l'accueil d'activités MDP<sup>[a]</sup>. De même, "as part of their eligibility requirements to participate in [CDM], each Designated Authority ... shall establish its own ... Project Standards and Criteria Advisory Committee"<sup>[b]</sup>. Enfin, "private and public legal entities residing within the country where a project is to be hosted, or residing within the country of the project investors, shall have the right to appeal the national approval/rejection decision to the [DNA] of their respective countries"<sup>[c]</sup>.

Cet accès des ONG aux instances nationales qui vont valider les projets avant de les soumettre au processus d'approbation international est indispensable : il permettra en effet à ces ONG d'anticiper la "sortie officielle" du projet, d'impliquer le plus tôt possible des ONG originaires des pays engagés dans un projet conjoint, et ainsi d'éviter que les ONG cooptées au niveau international pour superviser les travaux des sociétés de certification et les décisions du Conseil Exécutif ne soient prises de court par des projets bien ficelés sur lesquels elles n'auraient pas le temps de travailler sérieusement. Au niveau français par exemple, il conviendra que l'instance qui succèdera au comité français de pilotage de la mise en oeuvre conjointe (phase-pilote) comprenne un représentant du Réseau Action Climat, la branche française du CAN.

[a] "Line-by-line comments - Public participation in JI and the CDM", Op. Cit., page 14.

[b] Idem, page 9.

[c] Idem, page 10.

**La société civile  
devra également être  
représentée dans  
les instances "MDP"  
qui seront mises en  
place au niveau  
national**

## Notes :

<sup>1</sup> Voir sur ce point les fiches n° 9 : "Quel potentiel pour le MDP ?" et n° 17 : "L'évaluation économique des projets de réduction : du coût unitaire de réduction à la rentabilité financière".

<sup>2</sup> Cf fiche n° 5 : "Procédures de contrôle et de vérification dans le cadre du MDP".

<sup>3</sup> Cf fiches n° 3 : "Contrôler l'additionalité environnementale : l'approche financière" et 4 : "Traduire opérationnellement l'exigence d'additionalité".

<sup>4</sup> Protocole de Kyoto, article 12, § 5.

<sup>5</sup> Après avoir mis en place dans le cadre de la phase pilote une institution nationale de contrôle, les Pays-Bas envisagent ainsi d'accorder au secteur privé un rôle croissant dans la régulation de leurs programmes d'investissements conjoints (cf fiche n° 26 : "Les Pays-Bas, pionniers de l'application conjointe").

<sup>6</sup> A titre d'illustration de cet intérêt croissant des sociétés de conseil et d'audit pour les mécanismes de Kyoto, on notera la présence des cabinets Arthur Andersen, Baker & Mc Kenzie et PricewaterhouseCoopers (sans oublier, cocorico, le cabinet Huglo Lepage & Associés) au séminaire sur les "Dernières réalités et enjeux du nouveau marché des permis d'émissions négociables" organisé les 12 et 13 octobre 2000 par le Development Institute International à Paris.

<sup>7</sup> Près de la moitié des 2700 associés de la société américaine détenaient directement ou indirectement des actions dans les sociétés auditées par PricewaterhouseCoopers.

<sup>8</sup> "L'indépendance des sociétés d'audit mise en cause aux Etats-Unis", Philippe Chevilly, Les Echos, lundi 10 janvier 2000, page 27.

<sup>9</sup> Cf "Erika : la course au profit en accusation", Le Monde, samedi 15 janvier 2000. Les armateurs du pétrolier Erika avaient successivement eu recours aux services des sociétés de classification Veritas (France) et American Bureau of Shipping (USA) avant de se rabattre sur le Rina.

<sup>10</sup> "Sécurité maritime : une faillite généralisée", Les Echos, mardi 4 janvier 2000, page 44.

<sup>11</sup> Tel qu'il est défini par son article 2 : "L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser ... les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ... dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable". Concrètement à ce que pourrait imaginer un observateur naïf, la finalité des négociations climat n'est pas la mise en place des instruments de flexibilité envisagés par le Protocole de Kyoto...

<sup>12</sup> Cf fiches 23 ("Pour un MDP "écologiquement correct" : les positions du CAN") et 24 ("Le Environmental Defense Fund, porte-parole du cap and trade") pour une analyse des positions des principales ONG environnementales vis-à-vis du MDP.

<sup>13</sup> "Letter to Parties Re : Public Participation in the CDM and JI", August 31, 2000.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> "Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making, and Access to Justice in Environmental Matters", United Nations Economic Commission for Europe, 1998 - voir sur internet l'adresse <http://www.unece.org/environment/europe/ppconven.htm>

<sup>17</sup> "Letter to Parties Re : Public Participation in the CDM and JI", op. cit.

<sup>18</sup> "Line-by-line comments - Public participation in JI and the CDM", Climate Action Network, August 28, 2000, page 11 - le document de référence commenté par le CAN étant FCCC/SB/2000/4.

<sup>19</sup> Idem, page 3.

<sup>20</sup> Idem, page 13.

<sup>21</sup> "Public participation in the CDM and JI", Climate Action Network, July 21, 2000, 5 pages.

<sup>22</sup> "Public participation in the CDM and JI", op. cit., page 5 - sur la composition du Conseil Exécutif, se reporter entre autres à la proposition reprise dans la fiche n° 10 : "Définition et mise en place du MDP : le débat institutionnel".

<sup>23</sup> "Line-by-line comments - Public participation in JI and the CDM", op. cit., page 2 - cette proposition relaye sur le plan institutionnel l'idée d'une "positive list" limitant les activités éligibles au titre du MDP (cf fiche n° 23 : "Pour un MDP "écologiquement correct" : les positions du CAN").

<sup>24</sup> "Public participation in the CDM and JI", op. cit., page 1.

<sup>25</sup> "Line-by-line comments - Public participation in JI and the CDM", op. cit., page 3.

<sup>26-27-28</sup> Idem, page 6.

**Mise à jour :**  
16 novembre 2000

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

