

Aspects juridiques du financement carbone

Mai 2024

Par Nicole KEARSE, Responsable du secteur de la finance publique à la Facilité africaine de soutien juridique et Thierno OLORY-TOGBE, Avocat au Barreau du Bénin, Membre du Conseil National de l'Autorité de Régulation de l'Électricité du Bénin

1. Introduction

Face à l'urgence d'une crise climatique globale imminente, il est essentiel de mettre en œuvre des initiatives à même de produire un impact considérable et d'inverser durablement les tendances actuelles. Dans cette perspective, le financement carbone constitue un outil essentiel pour améliorer les performances climatiques mondiales en soutenant la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Bien que le financement carbone ne soit pas une panacée, il constitue toutefois un instrument pertinent dans l'arsenal de lutte contre le changement climatique.

Au-delà de la lutte contre le changement climatique, le marché du financement carbone se révèle être une source de financement prometteuse, encore sous-utilisée par l'Afrique. En effet, selon l'Initiative des marchés africains du carbone, l'Afrique n'utilise que 2% de son potentiel en crédits carbone.¹ Exploiter ce marché pourrait ouvrir de nouvelles opportunités de financement pour le développement du continent.²

Cet article se concentre sur les cadres juridiques du financement carbone, explorant les dispositifs internationaux et l'implication gouvernementale à ce sujet. Il abordera également l'Accord de Paris et les mécanismes internationaux de financement carbone.

2. L'Histoire du marché et du financement carbone

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) fournit le cadre fondamental de la coopération mondiale sur les changements climatiques et énonce certains engagements gouvernementaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En ce sens, la CCNUCC pose les bases du marché et du financement carbone.

Adoptée en 1992 dans le but de prévenir toute interférence anthropique (d'origine humaine) dangereuse avec le système climatique, la CCNUCC a ouvert la voie au Protocole de Kyoto, un traité des Nations Unies adopté à Kyoto, au Japon, en 1997, ainsi qu'à l'Accord de Paris (2015). Pour faire progresser les objectifs de la CCNUCC, les parties se réunissent annuellement lors des Conférences des Parties (COP) afin d'évaluer les progrès, de négocier des accords et de discuter des mesures de lutte contre le changement climatique.³ L'article 4 de la CCNUCC établit des engagements pour les

¹ <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2023/11/30/could-carbon-credits-be-africas-next-big-export>

² Soulignant la compréhension par les gouvernements africains du potentiel que le marché de la finance carbone peut avoir pour l'Afrique, la Tanzanie a récemment lancé un projet de crédit carbone qui couvre six parcs nationaux, totalisant 1,8 million d'hectares. L'accord, fruit d'une collaboration entre l'agence de gestion des parcs nationaux de Tanzanie (Tanapa) et la société locale Carbon Tanzania, facilitera l'échange de crédits carbone. Les revenus de la vente de crédits bénéficieront à la fois à Tanapa et aux communautés locales. En plus de faciliter l'échange de crédits carbone, le projet met l'accent sur la protection et la gestion de certains parcs nationaux, la préservation des écosystèmes et de la faune, <https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-67565784>

³ <https://unfccc.int/>

gouvernements signataires, tels que la déclaration des émissions de GES et la mise en œuvre de mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.⁴ A la différence de l'Accord de Paris, la CCNUCC ne spécifiait pas d'objectifs ou de calendriers détaillés pour la réduction des émissions. L'Accord de Paris sera abordé dans la Section 3 ci-après.

Le marché du carbone peut être catégorisé en deux types : le marché obligatoire et le marché volontaire. Le marché du carbone « obligatoire » ou « réglementé » a été établi, en première instance, par le protocole dont l'objectif était de prévenir le changement climatique. Ce Protocole a cédé la place à l'Accord de Paris, ratifié lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP21) par 196 parties. A l'instar du Protocole, l'Accord est un traité international juridiquement contraignant en matière de changement climatique.

Dans le cadre du marché obligatoire, un plafond est fixé sur la quantité d'équivalent de dioxyde de carbone que les parties signataires ne peuvent dépasser. Si elles émettent au deçà du quota qui leur a été alloué, elles peuvent céder les quotas excédentaires aux entreprises et aux gouvernements qui dépassent leurs limites. En revanche, les entités qui excèdent leurs plafonds sont tenus d'acquérir des quotas supplémentaires pour se conformer à la réglementation. Cette structure crée une incitation financière pour la réduction des émissions.

Sur le marché volontaire, les organisations peuvent compenser leurs émissions de GES en acquérant des crédits de carbone provenant d'entités investissant dans des projets de réduction ou d'élimination des émissions. Ces crédits, négociables, autorisent leurs détenteurs à libérer une quantité du dioxyde de carbone ou d'autres GES équivalente aux crédits achetés. Une fois qu'un crédit de carbone est employé pour atténuer, séquestrer ou prévenir les émissions, il devient une compensation de carbone (offset) et n'est plus échangeable.⁵ Le présent article ne traite pas du marché volontaire.

3. L'Accord de Paris et son influence sur le financement carbone

L'Accord de Paris a indéniablement exercé une influence majeure sur le marché carbone à ce jour. En établissant l'objectif d'atteindre la neutralité des émissions nettes de carbone, le but de l'Accord était de « maintenir l'augmentation de la température moyenne mondiale bien en dessous de 2 °C au-dessus des niveaux préindustriels et de poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C au-dessus des niveaux préindustriels ».⁶

Conformément à l'Accord, chaque signataire a obligation de partager une contribution déterminée au niveau national (CDN) qui décrit ses plans d'action pour le climat et sa contribution à l'objectif mondial de température. À cette fin, l'article 4, sections 2 et 3 stipule :

« 2. Chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national successives qu'elle prévoit de réaliser. Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions.

3. La contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses

⁴ <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convfr.pdf>

⁵ <https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/what-are-carbon-markets-and-why-are-they-important>

⁶ <https://unfccc.int/fr/a-propos-des-ndcs/l-accord-de-paris#:~:text=L%27Accord%20de%20Paris%20est,vigueur%20le%204%20novembre%202016.>

responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales. »⁷

L'article 5 énonce que « [un] appui est fourni aux pays en développement Parties pour l'application du présent article, conformément aux articles 9, 10 et 11, étant entendu qu'un appui renforcé en faveur des pays en développement Parties leur permettra de prendre des mesures plus ambitieuses. »⁸

L'article 6 encadre les marchés du carbone, permettant aux pays de coopérer volontairement pour atteindre leurs objectifs de réduction des émissions en vendant des « résultats d'atténuation transférés au niveau international » (ITMO) ou crédits à d'autres pays. Ces transactions visent à soutenir les objectifs des pays acheteurs en matière de Contributions Déterminées au Niveau National (CDN).⁹ L'article 6.4 instaure un mécanisme d'échange de réductions d'émissions de GES entre pays, supervisé par la Conférence des Parties (COP). L'article 6.5 interdit le double comptabilisation des crédits échangés. Les articles 6.8 et 6.9 établissent un cadre pour les démarches non fondées sur le marché en vue de la mise en œuvre des CDN et du développement durable. Ce cadre coordonne les efforts liés à « l'atténuation, l'adaptation, le financement, le transfert de technologies et le renforcement des capacités ». ¹⁰

À la suite des négociations lors de la COP26 à Glasgow en 2021, de nouvelles règles ont été élaborées concernant l'article 6. Ces règles visent à éviter la double comptabilisation des réductions d'émissions de GES, à limiter le nombre de projets antérieurs du Mécanisme de Développement Propre (MDP) pris en compte dans les rapports des pays en vertu de leurs Contributions Déterminées au Niveau National (CDN) et à établir un nouveau mécanisme international de supervision pour le marché du carbone.¹¹

La meilleure façon de mettre en œuvre l'Accord est une source constante de débats, y compris lors de la COP28 de novembre à décembre 2023. Cependant, étant donné qu'il s'agit d'un accord-cadre international visant à réduire les émissions, l'Accord a déjà eu et continuera d'exercer une influence significative sur le financement carbone. Il fournit un cadre mondial essentiel pour lutter contre le changement climatique et promouvoir le développement durable.

4. Les engagements des gouvernements envers les objectifs de réduction des émissions et leur corrélation avec le financement carbone

Les engagements des gouvernements en matière de réduction des émissions résultent d'un vaste éventail d'accords et d'arrangements, tant au niveau international que régional, bilatéral et local.

Au niveau international, outre la CCNUCC, les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies sont également liés aux objectifs de réduction des émissions des pays. Les ODD sont 17 objectifs interconnectés adoptés par tous les États membres des Nations Unies en 2015 dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Bien que les réductions d'émissions aient un impact global sur divers ODD, l'ODD 13, axé sur l'action climatique, met l'accent sur des mesures urgentes pour combattre le changement climatique et ses conséquences. Les

⁷ https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf

⁸ https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf

⁹ <https://www.weforum.org/agenda/2023/05/article-6-of-the-paris-agreement-how-it-can-accelerate-the-transition-to-net-zero/>

¹⁰ https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_french_.pdf

¹¹ <https://www.iisd.org/articles/paris-agreement-article-6-rules>

engagements pris par le gouvernement en matière de réduction des émissions sont liés à cet objectif.

Dans le but de contribuer à la réalisation des ODD, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a créé en 2021 le mécanisme de paiement carbone pour le développement (CP4D). Ce mécanisme vise à exploiter les marchés du carbone pour les investissements privés favorisant les ODD. Le mécanisme CP4D canalise les fonds des marchés du carbone, en particulier les ITMO, vers des projets qui favorisent à la fois l'atténuation du changement climatique et les résultats en matière de développement. À la date de rédaction de cet article, le CP4D soutient la Géorgie, le Ghana, le Malawi, le Maroc, le Pérou, le Sénégal, l'Ukraine, l'Uruguay et le Vanuatu par la mise en œuvre des projets, l'assistance technique et le renforcement des capacités.¹²

Outre les Objectifs de Développement Durable (ODD), le Système de Compensation et de Réduction des Émissions de Carbone pour l'Aviation Internationale (CORSIA), élaboré par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), une institution spécialisée des Nations Unies, définit également les engagements des gouvernements en matière de réduction de GES. Le CORSIA a été adopté en 2017 pour lutter contre les émissions de dioxyde de carbone provenant de l'aviation internationale. Dans le cadre du CORSIA, les pays et les compagnies aériennes s'engagent à compenser toute augmentation de leurs émissions de dioxyde de carbone de l'aviation internationale au-delà du niveau de référence fixé en 2019. Cette compensation se fait par l'achat de crédits compensatoires de carbone, générés par des projets qui réduisent ou éliminent les émissions de GES dans d'autres secteurs. Le CORSIA a connu une phase pilote de 2021 à 2023, suivie d'une phase volontaire de 2024 à 2026. La phase obligatoire débutera en 2027.¹³

Au-delà des engagements internationaux, d'autres accords régionaux, bilatéraux et engagements nationaux sont conçus pour aider les pays à respecter leurs obligations en matière de réduction des émissions conformément à l'Accord.

Le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) est une approche régionale de la réduction des émissions au sein de l'Union européenne, impliquant la coordination des efforts de réduction des émissions entre les États membres de l'UE. Il s'agit d'un mécanisme axé sur le marché qui encourage les entreprises à investir dans des technologies plus propres et à réduire leur empreinte carbone.

L'Initiative régionale sur les gaz à effet de serre (RGGI), bien qu'elle soit située aux États-Unis, est un autre exemple d'approche régionale en matière d'engagements de réduction des émissions. Le RGGI est une coopération entre certains États américains visant à plafonner et réduire les émissions de dioxyde de carbone provenant du secteur de l'électricité.

L'Accord de l'ASEAN sur la pollution transfrontalière par la brume, bien qu'il ne soit pas directement axé sur la réduction des émissions, souligne que les signataires craignent « qu'une augmentation du niveau des émissions de polluants atmosphériques dans la région, comme prévu, puisse augmenter ces effets négatifs ».¹⁴ Cet accord exprime les engagements visant à réduire la pollution par la brume en Asie du Sud-Est.

Les pays peuvent également conclure des accords bilatéraux définissant des engagements de réduction des émissions. Par exemple, lors de la COP27, le Ghana et la Suisse ont conclu le premier

¹² <https://carboncooperation.undp.org/cpford>

¹³ <https://www.iata.org/en/iata-repository/pressroom/fact-sheets/fact-sheet---corsia/>

¹⁴ https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/06/6-03/asean_transboundary_pollution.html

projet bilatéral autorisé à être mis en œuvre en vertu de l'article 6. Grâce à cet accord bilatéral, ainsi qu'à un autre conclu entre le Vanuatu et la Suisse, cette dernière est en mesure de réduire ses GES en utilisant les ITMO pour accélérer la mise en œuvre de projets d'atténuation du changement climatique à fort bénéfice de développement dans les pays en développement. Dans le cadre de ce projet, une formation sur les pratiques agricoles durables sera dispensée aux riziculteurs, avec pour résultat attendu une réduction des émissions de méthane. Le projet se traduira également par des revenus supplémentaires grâce aux crédits de carbone pour les agriculteurs. Le projet au Vanuatu a pour objectif de fournir à la population du pays un accès à une électricité fiable et abordable grâce aux énergies renouvelables. Les deux projets seront soutenus par le CP4D.¹⁵

Enfin, les pays s'engagent à réduire leurs émissions au niveau national, conformément aux engagements pris dans le cadre de l'Accord. Par exemple, lors de la COP28, le Canada a présenté son nouveau plan visant à réduire la pollution par le méthane provenant de son industrie pétrolière et gazière, avec l'objectif de réduire les émissions de 217 millions de tonnes métriques d'équivalent de dioxyde de carbone entre 2027 et 2040.¹⁶ Récemment, le Kenya a franchi une nouvelle étape dans l'alignement de ses lois sur le changement climatique en septembre 2023, afin de s'assurer que ses projets respectent les normes énoncées dans l'Accord.¹⁷

En résumé, les engagements de réduction des émissions sont pris aux niveaux internationaux, régional et national. Ces promesses renforcent et soutiennent les marchés du carbone et le financement carbone dans les pays où de tels engagements ont été pris.

5. Les mécanismes Internationaux de soutien aux échanges de crédits carbone

Le marché obligatoire est opérationnalisé par des mécanismes internationaux qui favorisent l'échange de crédits carbone. Ces mécanismes soutiennent la mobilisation de financements pour l'action climatique et, par conséquent, la transition vers une économie mondiale sobre en carbone et résiliente au changement climatique.

Trois mécanismes clés ont été créés sous les auspices du Protocole : l'échange de droits d'émission, le Mécanisme de Développement Propre (MDP) et la mise en œuvre conjointe (Joint Implementation en anglais).

Le système d'échange de droits d'émission, aussi connu sous le terme de "plafonnement et échange", défini dans l'article 17 du Protocole, désigne les accords internationaux qui facilitent l'échange entre les pays engagés dans la réduction des émissions. Ces accords autorisent les États à acheter et à vendre des quotas d'émission ou des crédits afin de réaliser leurs objectifs environnementaux. Au sein de ce dispositif, les gouvernements, ou l'Union européenne comme illustré ci-après, établissent un plafond pour le niveau maximal d'émissions permises et attribuent des quotas pour chaque unité d'émission dans la limite de ce plafond.¹⁸ Les gouvernements, ainsi que les unions politiques et économiques des pays membres, assument également un rôle de surveillance crucial pour garantir l'adhérence aux quotas d'émission attribués.

¹⁵ <https://www.undp.org/geneva/press-releases/ghana-vanuatu-and-switzerland-launch-worlds-first-projects-under-new-carbon-market-mechanism-set-out-article-62-paris-agreement>

¹⁶ <https://carboncredits.com/top-4-essential-carbon-credit-things-unfolding-at-cop28/>

¹⁷ <https://www.jurist.org/commentary/2023/10/kenyas-climate-change-amendment-act-striking-a-balance-with-carbon-markets/>

¹⁸ <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/how-do-emissions-trading-systems-work/#:~:text=Emissions%20trading%2C%20also%20known%20as,emissions%20allowed%20under%20the%20cap.>

Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE fonctionne selon le principe de "plafonnement et échange", en déterminant une limite pour la quantité globale de GES qu'un pays peut libérer. Dans ce système, un quota autorise une entité à émettre une tonne d'équivalent de dioxyde de carbone. Ce plafond est réduit annuellement en accord avec les ambitions climatiques de l'UE, visant ultimement à assurer une réduction progressive des émissions. Les entreprises peuvent échanger des quotas entre elles au sein du système.¹⁹

Le Mécanisme de développement propre (MDP), établi par l'article 12 du Protocole et administré par les Nations Unies, a facilité pour les pays avancés le financement de projets de baisse des émissions dans les pays en développement, leur permettant de revendiquer des crédits de réduction des émissions utilisables pour leurs propres cibles de décarbonisation.²⁰ Dans le cadre de ce mécanisme, les promoteurs des projets dans les pays en développement mettent en œuvre des projets qui réduisent les émissions. Ces réductions sont ensuite certifiées en tant que réductions d'émissions certifiées (CER). Les CER pourraient être échangées et vendues aux pays industrialisés qui avaient le droit de les utiliser pour respecter leurs propres CDN.²¹

Suite à la COP26 en 2021 à Glasgow, il est envisagé que les projets MDP soient placés sous la supervision d'un nouvel "organe de supervision de l'article 6.4". Au sein de cette nouvelle architecture, les promoteurs de projet solliciteront l'enregistrement de leurs initiatives auprès de cet organe de supervision.²² Les projets requièrent l'approbation tant du pays où ils sont mis en œuvre que de l'organe de supervision avant de pouvoir générer des crédits validés par les Nations Unies (dénommés "A6.4ER"), lesquels sont disponibles à l'achat pour les États, les sociétés et les particuliers.²³ Les projets peuvent continuer à appliquer les méthodes MDP jusqu'au 31 décembre 2025 ou jusqu'à l'achèvement de leur cycle de crédit actuel, selon la première éventualité. Dès 2026, les projets devront se conformer intégralement aux stipulations de l'article 6.²⁴ Concernant le MDP et le nouvel organe de supervision, il incombe aux gouvernements d'instaurer et de préserver des normes nationales pour la validation et la conformité des projets.

La MOC (Méthodologie d'opération commune) a également été établie dans le cadre du Protocole et permet aux pays industrialisés d'obtenir des unités de réduction des émissions (URE) en investissant dans des projets de réduction des émissions dans d'autres pays industrialisés ayant pris des engagements de réduction des émissions.²⁵ Ce mécanisme et le MDP (Mécanisme de développement propre) sont tous deux appelés mécanismes de "marché basés" sur des projets. Grâce à cette structure, les projets approuvés sont mis en œuvre et les réductions d'émissions sont certifiées en tant qu'URE, qui peuvent être utilisées par le pays investisseur pour atteindre ses objectifs de réduction des émissions. Aucune URE n'est éligible en vertu de l'article 6.²⁶

Il existe d'autres cadres et mécanismes de financement carbone notables. Par exemple, le cadre REDD+ (Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts) pour l'action climatique a été créé en 2013 dans le cadre de l'Accord. Son objectif est d'inciter les pays en

¹⁹ https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/what-eu-ets_en

²⁰ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/mechanisms-under-the-kyoto-protocol/the-clean-development-mechanism>

²¹ <https://unfccc.int/topics/what-are-market-and-non-market-mechanisms>

²² https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_12b_PA_6.4.pdf

²³ <https://carbonmarketwatch.org/2022/11/02/cop27-faq-article-6-of-the-paris-agreement-explained/>

²⁴ <https://carbonmarketwatch.org/2022/11/02/cop27-faq-article-6-of-the-paris-agreement-explained/>

²⁵ [https://www.gov.uk/government/publications/participation-in-joint-implementation-guidance-on-project-approval-and-authorisation#:~:text=Joint%20Implementation%20\(JI\)%20is%20a,équivalent%20à%20un%20tonne%20of](https://www.gov.uk/government/publications/participation-in-joint-implementation-guidance-on-project-approval-and-authorisation#:~:text=Joint%20Implementation%20(JI)%20is%20a,équivalent%20à%20un%20tonne%20of)

²⁶ <https://carbonmarketwatch.org/2022/11/02/cop27-faq-article-6-of-the-paris-agreement-explained/>

développement à prendre des mesures sociales, politiques et environnementales pour contribuer à la conservation des forêts. Les pays qui réussissent à réduire la déforestation et la dégradation des forêts peuvent bénéficier d'un soutien financier axé sur les résultats.²⁷

Le Fonds vert pour le climat (FVC), également connu sous le nom de Green Climate Fund, est un mécanisme financier de la CCNUCC (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques) conçu pour soutenir les pays en développement dans leurs efforts d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Le FVC offre des subventions, des prêts à des conditions favorables et d'autres instruments financiers pour appuyer des projets et des programmes qui luttent contre le changement climatique, y compris ceux visant à réduire les émissions de GES.²⁸

Ces mécanismes sont essentiels pour opérationnaliser les engagements pris par les États dans le cadre du marché obligatoire. Ils continueront de s'adapter afin d'améliorer leur capacité à atteindre leurs objectifs de réduction des GES.

6. Conclusion

Le cadre régissant le marché carbone implique une interaction complexe entre les acteurs internationaux, régionaux et locaux. Il est donc impératif que ce cadre soit compris et administré efficacement par les gouvernements désireux de participer à ce marché et d'en tirer avantage. De plus, il est primordial, à l'échelle nationale, que les gouvernements élaborent des cadres juridiques et réglementaires adéquats pour permettre un accès efficace au financement carbone, dans le but d'atteindre leurs objectifs environnementaux et de développement, et de bénéficier du marché.

²⁷ <https://unfccc.int/topics/land-use/workstreams/redd/what-is-redd#:~:text=REDD%2B%20primarily%20aims%20at%20the,emissions%20at%20the%20national%20level.>

²⁸ <https://www.greenclimate.fund/about>