

Contribution de I4CE à la question de la gestion du double-compte dans le cadre des projets volontaires au niveau des pays de l'annexe B

Paris,
le 15 septembre 2014

Note rédigée par Claudine **Foucherot** | Julia **Grimault** | Romain **Morel**

ENJEUX

Le développement de projets de compensation volontaire dans les pays de l'annexe B se heurte à une difficulté : les labels volontaires exigent dans certains cas une suppression de quotas Kyoto du pays hôte du projet, à hauteur des réductions d'émissions engendrées. La suppression de quotas est exigée dans le cadre de la MOC faute de quoi une même réduction d'émission serait comptabilisée deux fois dans le cadre de la conformité Kyoto : une première fois directement sous la forme de crédits MOC (ERU) et une seconde fois indirectement sous la forme de quotas Kyoto du fait d'une diminution des émissions du pays hôte visibles dans son inventaire CCNUCC¹. En revanche, sous certaines conditions, l'annulation d'UQA n'est pas nécessaire pour assurer l'intégrité environnementale des accords internationaux. C'est le cas lorsque les crédits carbone sont issus de projets certifiés par des labels volontaires dans la mesure où ces crédits n'ont pas de valeur dans le cadre de la conformité Kyoto. Outre le problème d'intégrité environnementale, la double monétisation d'une même réduction d'émission est souvent évoquée. Mais la question est alors de savoir si la compensation volontaire a pour objectif d'augmenter l'effort du pays ou au contraire si elle peut l'aider à atteindre ses objectifs Kyoto.

¹ Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

1. La MOC comme référence de la compensation carbone dans les pays de l'annexe B

À L'ORIGINE, LA MOC EST UN MÉCANISME DE FLEXIBILITÉ DU PROTOCOLE DE KYOTO

Le Protocole de Kyoto, conclu en 1997 et entré en vigueur en 2005, impose aux pays l'ayant ratifié une contrainte de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES). Cet objectif de réduction était de 5 % par rapport au niveau de 1990 durant la première période d'engagement de 2008-2012. Depuis 2013, le Protocole de Kyoto est entré dans une seconde période d'engagement (2013-2020), aux termes de laquelle les États doivent aboutir à une réduction des émissions de 18 % par rapport à 1990 (I4CE)².

Cet objectif global de réduction se décline ensuite au niveau étatique, et se matérialise par des « quotas carbone ». Ces quotas sont des « Unités de Quantité Attribuée » (UQA), couramment appelés « quotas Kyoto », et représentent chacun 1 tonne de CO₂éq. Chaque pays se voit attribuer un nombre de quotas correspondant à son engagement. Pour la première période d'engagement, la France a ainsi reçu 2 820 millions d'UQA, correspondant à son objectif de réduction.

Afin d'attester de leurs réductions d'émissions, les pays doivent soumettre un inventaire de leurs émissions de GES au secrétariat de la CCNUCC. A la fin de la première période, les pays doivent être capables de restituer autant d'actifs carbone que leurs émissions sur 2008-2012. Ces actifs carbone peuvent être bien sûr des UQA, mais aussi des crédits issus de projets Kyoto.

Pour se mettre en conformité, les pays disposent de différents leviers d'actions :

- **Réduction des émissions sur leurs territoires** : les inventaires d'émissions sont soumis chaque année à la CCNUCC.
- **Achat de quotas Kyoto aux pays excédentaires** : ce principe correspond au mécanisme de « cap and trade » prévu par le Protocole de Kyoto. Le 'cap' correspond au montant de quotas alloué au pays au regard de son objectif d'émissions, tandis que le 'trade' implique que les pays excédentaires en quotas puissent les revendre aux pays déficitaires.

² Climate Report n°44 "Ex-post evaluation of the Kyoto Protocol : Four key lessons for the 2015 Paris Agreement" – I4CE

- **Achat de crédits Kyoto générés dans des pays n'ayant pas de contrainte Kyoto (MDP) :** le Mécanisme de Développement Propre (MDP) permet aux pays soumis aux réductions d'émissions par le Protocole de Kyoto d'investir dans des projets de réduction d'émissions dans un pays non concernés par ces contraintes, et de bénéficier de crédits URCE (Unités de Réductions Certifiées d'Émissions).
- **Achat de crédits Kyoto générés dans d'autres pays ayant une contrainte Kyoto (MOC) :** La Mise en Œuvre Conjointe (MOC) permet aux pays soumis aux réductions d'émissions par le Protocole de Kyoto d'investir dans des projets de réduction d'émissions dans un pays également soumis à des contraintes d'émissions et de bénéficier de crédits URE (Unités de Réductions d'Émissions).

LA SUPPRESSION D'UQA EST INDISPENSABLE DANS LE CADRE DE LA MOC POUR PRÉSERVER L'INTÉGRITÉ ENVIRONNEMENTALE DES ACCORDS INTERNATIONAUX

La traçabilité des unités de carbone qui s'échangent sur les marchés est une condition nécessaire pour asseoir leur crédibilité. En particulier, un projet ne peut émettre des crédits carbone que dans le cadre d'un seul label à la fois³ et un crédit carbone ne peut être vendu qu'une seule fois. Ces règles doivent être respectées par tous les labels afin de garantir l'intégrité environnementale des projets.

La MOC présente en revanche une particularité concernant le risque de double-compte. En effet, la même réduction d'émissions peut être valorisée deux fois : une fois par le pays hôte, autrement dit celui sur le sol duquel est réalisé le projet,

³ Un même projet peut cependant changer de label en cours de route.

via la réduction de ses émissions qui implique moins d'actifs carbone à restituer, et une fois par le pays investisseur, à savoir celui qui finance le projet, via une augmentation de ses actifs carbone. Un tel « double compte » aurait pour conséquence d'augmenter le plafond global des émissions dans les pays développés. Pour éviter ce problème, il est convenu que le pays hôte convertisse des UQA en URE, et les transmettent au pays investisseur. Ainsi, la situation du pays hôte ne change pas car malgré le transfert de quotas, ses émissions ont baissé grâce au pays investisseur. De son côté, le pays investisseur récupère des crédits générés par le projet de réduction d'émissions. Le solde global des deux pays reste donc inchangé et la même réduction d'émission est comptabilisée une seule fois dans le cadre de la conformité Kyoto (voir Fig.01).

2. Historiquement, la compensation volontaire est calquée sur la MOC concernant la gestion du double-compte mais ce n'est pas le cas de tous les dispositifs

La compensation volontaire correspond à une demande en crédits carbone d'entités (entreprises, collectivités, particuliers, etc.) qui souhaitent compenser de manière volontaire leurs émissions, c'est-à-dire, sans contrainte réglementaire. Pour cela elles peuvent acheter des crédits « Kyoto » (MDP ou MOC), mais elles peuvent également acheter des crédits certifiés par des labels volontaires (Gold standard, VCS, etc.). Les ERU peuvent donc être revendus sur le marché volontaire, l'utilisation n'est pas la même que dans le cadre de conformité Kyoto mais les règles restent les mêmes avec notamment suppression d'une quantité équivalente d'UQA par le pays hôte.

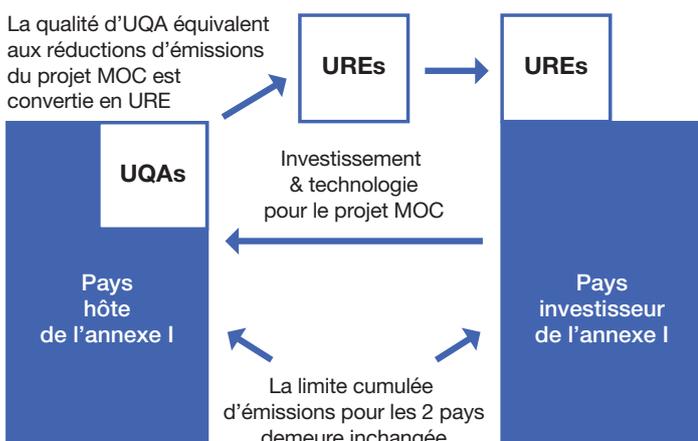
CE QUE DISENT LES LABELS VOLONTAIRES

Historiquement, les labels volontaires, avec en tête le VCS, se sont positionnés sur le même modèle que la MOC pour les pays de l'annexe B. Ils demandent donc une suppression équivalente d'UQA de la part du pays hôte. Mais ce positionnement est sujet à discussion.

Le VCS a explicité les différents types de double-compte pouvant intervenir⁴ :

- 1. la double-vente :** la même unité carbone est vendue plusieurs fois à des entreprises différentes.
- 2. la double-certification :** le même projet de réduction d'émissions est certifié via deux labels ou plus.
- 3. La double-monétisation :** la même réduction d'émission peut être valorisée une fois sous forme de crédit volontaire émis et être comptabilisé une seconde fois par l'État en tant que quota Kyoto.
- 4. La double-revendication (ou double-claiming) :** plusieurs organisations ou gouvernements se disent « détenteurs » de la même réduction d'émissions.

FIG.01



Source : I4CE

► L'investissement d'un pays A pour un projet MOC dans un pays B reviendrait à acheter directement des UQA au pays A. Seuls les crédits MDP permettent d'augmenter la limite cumulée d'émissions pour les pays de l'annexe B.

⁴ [http://www.v-c-s.org/sites/v-c-s.org/files/VCS %20Policy %20Brief, %20Double %20Counting.pdf](http://www.v-c-s.org/sites/v-c-s.org/files/VCS%20Policy%20Brief,%20Double%20Counting.pdf)

Le premier type de double compte est particulier en ce sens qu'il relève de la malhonnêteté ou de la négligence coupable. Si les problèmes de comptabilisation liés aux deux premiers cas peuvent être facilement résolus grâce à la tenue d'un registre, les deux suivants soulèvent davantage de questions. C'est le troisième cas qui est invoqué lorsqu'il s'agit de demander une suppression d'UQA dans les pays de l'annexe B. Par ailleurs, la distinction entre les troisième et quatrième cas nous semble conceptuelle et peu pertinente dans ce cas.

Si les réductions d'émissions permises par le projet ne sont pas comptabilisées dans les inventaires nationaux, ce qui est le cas par exemple de la séquestration du carbone dans les sols, alors les labels considèrent que les risques de double monétarisation n'existent pas et des crédits peuvent être générés pour des projets situés dans les pays de l'annexe B sans suppression d'UQA.

La question fait par contre débat pour les projets qui sont visibles dans les inventaires. Certains labels volontaires considèrent en effet à l'heure actuelle qu'il faut exiger la suppression d'UQA, en invoquant le problème de double monétarisation.

Double monétisation :

Chaque réduction d'émission d'1 tonne comptabilisée dans l'inventaire national donne lieu à la non-utilisation d'un quota Kyoto pour la conformité du pays ; dans le cas où le pays est déficitaire en quotas, le projet participe donc à l'atteinte des objectifs nationaux, et évite à l'État d'acheter un quota pour sa conformité ; dans le cas où le pays a déjà atteint ses objectifs, la réduction d'émission libère un quota qui pourra être revendu à un autre pays. Il y a donc double-monétisation, du côté du porteur de projet (via le crédit) et de l'État (via le quota).

Les labels n'ont pas tous la même politique en la matière :

- le VCS exige la production d'un document officiel du pays qui atteste de l'annulation des UQA du registre national correspondant aux unités candidates à la certification. En l'absence de ce document, les projets réalisés dans des pays soumis à réduction d'émission ne sont pas éligibles dans le cadre du standard ;
- le CCBS attend une démonstration convaincante pour chaque projet que le problème du double compte est évité, mais pas nécessairement un document officiel ;
- le standard CarbonFix proposait de résoudre lui-même le problème du double compte en négociant au cas par cas avec les autorités. Dans le cas de non-annulation en miroir des unités Kyoto, il proposait deux autres options pour lever les freins : soit l'acheteur reconnaît dans l'acte de vente qu'il est au courant que les réductions d'émissions qu'il achète participent à l'atteinte de l'objectif national⁵ ; soit le pays certifie que les projets sur le marché volontaire n'impacteront pas les réductions d'émissions imposées aux entreprises nationales soumises à un objectif de conformité. Dans le cas européen, cela permet de s'assurer qu'il n'y ait pas de projets au sein des installations assujetties à l'EU

ETS. Ceci est bien sûr une condition à respecter pour tous les labels dans la mesure où contrairement aux États dans le cadre Kyoto, les installations qui sont soumises à un objectif de conformité (Ex : EU ETS) doivent réduire elles-mêmes leurs émissions. Sinon cela reviendrait à reporter l'effort qui leur était attribué de manière contraignante aux entreprises qui n'avaient pas de contrainte et qui souhaitent de manière volontaire compenser leurs émissions.

QUELQUES EXEMPLES INTERNATIONAUX

- **Les Pays-Bas avec le programme *Bosklimaatfonds (extrait de la méthodologie Projets Domestiques)*** : « Le programme Bosklimaatfonds du Fonds national néerlandais pour les zones rurales (Nationaal Groenfonds) est financé par deux ministères à hauteur de 11,5 millions d'euros. Il subventionne des plantations à hauteur de 4 000 euros par hectare. Lancé en 2001, il a opté en 2011 pour une certification CarbonFix (CFS) pour les 400 propriétaires fonciers regroupés par le programme (Peters-Stanley, 2012). Le programme espère vendre les crédits, qui n'ont pas encore été générés, à des acheteurs privés néerlandais », et est basé sur le principe de la 'Kyoto Responsabilité' »⁶.
- **Le Royaume-Uni avec le Woodland Carbon Code** : le Woodland Carbon Code est un label de certification anglais destiné au marché volontaire, pour les projets de boisements et reboisements. Dans le cadre de ce programme, l'État anglais n'annule pas d'UQA et gère différemment ce risque de double-compte : les crédits sont destinés uniquement aux acheteurs anglais et l'État reconnaît la contribution directe du code à l'atteinte des objectifs de réductions d'émissions de GES du Royaume-Uni dans le cadre du Protocole de Kyoto⁷.

3. La suppression d'UQA dans le cadre volontaire n'est pas nécessaire, à moins de vouloir augmenter l'ambition des États

Les deux points de discussion sont l'intégrité environnementale et la double-monétisation d'une même réduction d'émission

Pas de problème d'intégrité environnementale dans le cadre volontaire

Aujourd'hui, la pertinence du risque de double compte dans le cadre du marché volontaire est discutée, puisque la compensation volontaire est déconnectée des objectifs du Protocole de Kyoto et des marchés de conformité. Les crédits volontaires n'ont aucune valeur dans le cadre de la conformité Kyoto.

Ainsi, une entreprise qui achète les crédits pour sa compensation volontaire n'entraîne pas une augmentation de stock d'actifs carbone éligibles sous Kyoto et par conséquent ne modifie pas l'objectif global des pays de l'annexe B. Seule la réduction d'émission liée au projet participera à l'atteinte de l'objectif Kyoto. L'intégrité environnementale du protocole

5 <http://www.carbonfix.info/chameleon/outbox/public/214/CFS-v32.pdf>
page 42

6 *Mise en œuvre de projets domestiques en Région wallonne dans le cadre de la politique climatique à l'horizon 2020 – CO₂logic, I4CE, PWC.*

7 *Club Carbone Forêt Bois - 2013*

de Kyoto n'est donc pas mise en péril. Or si l'État hôte doit supprimer une quantité équivalente de quotas, cela revient à ne pas compter cette réduction d'émission dans le cadre du protocole de Kyoto, ce qui est équivalent à augmenter l'objectif des pays de l'annexe B.

Il n'y a donc pas de difficulté vis-à-vis de l'intégrité environnementale puisque sans annulation d'UQA, la réduction d'émission n'est comptée qu'une seule fois dans le cadre du protocole de Kyoto.

La double monétisation n'est pas forcément un problème et existe et est acceptée à d'autres niveaux

La problématique est donc plutôt de l'ordre de la double-monétisation – c'est-à-dire la valorisation de la même réduction d'émissions par différents acteurs. Or, la double-monétisation existe et n'est pas remise en cause lorsqu'elle est effectuée à deux niveaux totalement différents comme le sont États et entreprises, dans le cadre de l'EU ETS par exemple. En effet, un crédit utilisé pour la conformité EU ETS sera utilisé par les États pour leur conformité Kyoto⁸. Le problème soulevé par les labels volontaires est plutôt d'ordre moral : un État peut-il bénéficier d'un effet d'aubaine en valorisant une réduction d'émission qu'il n'a pas directement stimulée ? Outre qu'il peut être complexe de démontrer l'influence ou non de l'ensemble des politiques – coercitives ou non – sur les projets de réductions d'émissions, il n'a jamais été question, au niveau du protocole de Kyoto, de ne compter que les réductions d'émissions stimulées par des politiques publiques : exemple 1 – un hiver doux réduira les émissions de GES et contribuera à l'effort des pays pour atteindre leurs émissions ; exemple 2 – une entreprise qui finance de manière volontaire un projet de réduction d'émissions sans passer par un label carbone, contribuera aussi naturellement à l'effort du pays pour réduire ses émissions.

De plus, une annulation d'UQA aurait tendance à inciter les États à ne pas favoriser la compensation volontaire puisque cela ne contribuerait pas à son effort « Kyoto » et générerait des coûts administratifs.

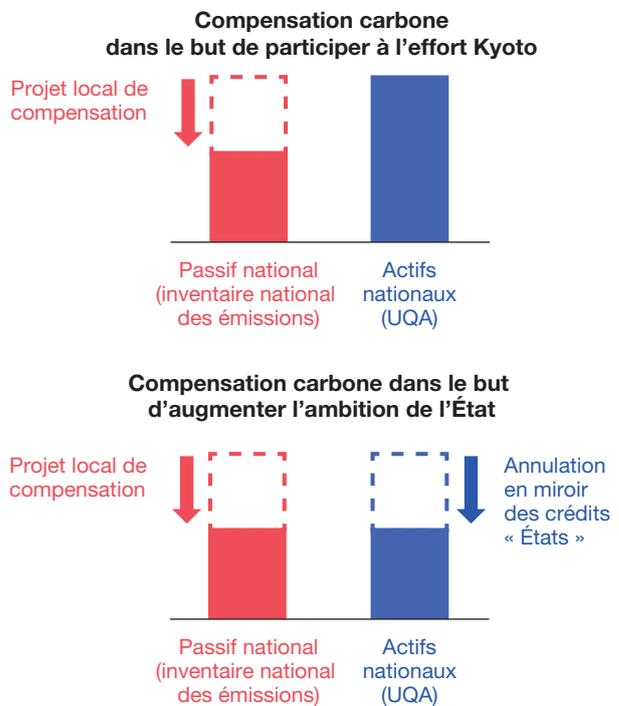
Parlons plutôt de volonté d'augmenter l'ambition des États ou de participer à l'effort « Kyoto »

La compensation volontaire a pour principal objectif sa valorisation en matière de communication. Dans ce cadre-là, il paraît complexe – voire impossible – qu'un seul acteur ait un bénéfice d'image lié à la réduction d'émissions. D'ailleurs, les labels eux-mêmes bénéficient indirectement du fait que d'autres entreprises financent des réductions d'émission. Néanmoins, ce bénéfice d'image peut varier selon le niveau d'engagement. Il en existe deux selon si l'on souhaite que le crédit carbone acheté augmente l'ambition – et donc les objectifs Kyoto – des pays développés ou, au contraire, participe à leur conformité.

⁸ Cela nécessite de s'assurer que le crédit ne pourra pas être remis sur le marché pour être réutilisé dans le cadre de l'EU ETS.

- Si l'on ne souhaite pas augmenter les objectifs Kyoto, deux cas de figures se présentent :
 - aller sur le marché volontaire (pas de revalorisation des crédits pour la conformité Kyoto possible) sans suppression d'UQA ; le pays hôte de la réduction d'émission en bénéficie pour sa conformité,
 - faire des projets MOC avec valorisation des ERU pour la conformité Kyoto des États.
- Si l'on souhaite augmenter les objectifs Kyoto, une première possibilité est d'acheter un URE et l'annuler. Cela implique l'annulation d'un UQA. Les labels volontaires demandant l'annulation d'un UQA remplissent également ce rôle. Néanmoins, cela constitue un doublon avec la MOC ce qui, du point de vue d'un État, constituerait un surcoût administratif. Ce passage par des labels volontaires se justifie principalement pour des questions de qualité « extra-carbone », de taille des projets ou d'activités non éligibles pour la MOC. L'intégration de critères autres que le carbone pourrait se faire via une double-certification, de la même façon que les Gold Standard CER. Concernant les projets de petite taille dont le passage par la MOC – même par l'approche programmatique – serait trop coûteux, leur impact sur les objectifs Kyoto serait, dans tous les cas, limité.

DEUX OPTIONS POUR CONSIDÉRER LA COMPENSATION VOLONTAIRE : AUGMENTER L'AMBITION DES ÉTATS OU PARTICIPER À L'EFFORT KYOTO ?



Source : I4CE