

Rapport 20²⁴ sur les pays les moins avancés

Mettre les marchés
du carbone au service
du développement

APERÇU GÉNÉRAL



Nations
Unies

Rapport 2024 sur les pays les moins avancés

Mettre les marchés
du carbone au service
du développement

APERÇU GÉNÉRAL



**Nations
Unies**

Genève, 2024

© 2024, Nations Unies

La présente publication est accessible en libre accès sous réserve du respect de la licence Creative Commons créée pour les organisations intergouvernementales, dont les conditions sont énoncées à l'adresse suivante : <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Les appellations employées dans le document et la présentation des données qui figurent sur les cartes n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La photocopie et la reproduction d'extraits sont autorisées à condition que la source soit indiquée précisément.

La présente publication a été revue par un service d'édition externe.

Publication des Nations Unies établie par la Conférence des Nations Unies
sur le commerce et le développement

UNCTAD/LDC/2024 (Overview)



Avant-propos



Alors que le monde cherche des moyens innovants de faire face simultanément à la crise climatique et à la crise financière, et d'atteindre les objectifs de développement durable, les marchés du carbone apportent une lueur d'espoir. Considérés comme capables de servir les ambitions climatiques et de faciliter l'afflux de capitaux vers les pays en développement, ils portent à croire que les obstacles à un développement durable pourront être levés. Tandis que les marchés du carbone prennent forme, en application l'article 6 de l'Accord de Paris, et que des initiatives visant à renforcer l'intégrité des marchés volontaires du carbone voient le jour, l'avenir s'annonce à la fois plein de promesses et plein d'embûches.

En cette période déterminante, le *Rapport 2024 sur les pays les moins avancés : Mettre les marchés du carbone au service du développement* traite des questions essentielles et opportunes de savoir si, et dans quelle mesure, les marchés du carbone peuvent contribuer à une transformation structurelle verte dans les pays les moins avancés. Ces pays n'ont qu'une responsabilité marginale dans la crise climatique ; pourtant, ce sont eux qui la subissent la plus durement. Bien qu'ils émettent, pour la plupart, peu de gaz à effet de serre, ils ont choisi de participer activement à la riposte mondiale aux changements climatiques en se fixant des objectifs ambitieux dans leurs contributions déterminées au niveau national. Cela ne va pas sans difficultés à surmonter, mais s'accompagne aussi de possibilités de créer des synergies et de jeter des passerelles entre plusieurs domaines d'action.

Le présent Rapport vient clarifier la situation, par une analyse fondée sur des données et des études de cas, qui expliquent où en sont les marchés du carbone et comment ils pourraient mobiliser des fonds et participer à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans les pays les moins avancés. Il rend compte des capacités institutionnelles et techniques dont ces pays ont besoin pour tirer parti des marchés du carbone, tout en mettant en évidence les enjeux et les risques associés. En outre, il arme les décideurs, les négociateurs spécialistes des questions climatiques et les professionnels du développement d'une connaissance factuelle et d'une compréhension plus approfondie des implications d'une participation aux marchés



internationaux du carbone, et signale qu'il est important que cette participation soit en accord avec les objectifs prioritaires des pays. Ce faisant, le présent Rapport précise fort utilement ce que les marchés du carbone peuvent et ne peuvent pas réaliser dans les pays les moins avancés et permet ainsi aux décideurs d'agir en connaissance de cause.

Il montre que les marchés du carbone ne sont pas la solution miracle au problème urgent du financement du développement durable dans les pays les moins avancés. Les marchés du carbone ne peuvent pas se substituer à l'aide publique au développement ni aux flux de financement de l'action climatique – surtout lorsqu'il est question d'adaptation, qui est la priorité de ces pays. Les marchés du carbone viennent élargir la gamme des instruments dont les pays les moins avancés disposent pour mettre en œuvre leurs programmes de transformation structurelle verte et participer aux efforts mondiaux de limitation des émissions de gaz à effet de serre.

Le présent Rapport examine le potentiel des marchés du carbone en tant que catalyseur du développement économique des pays les moins avancés. Il cherche à déterminer comment ces pays peuvent intégrer l'échange de droits d'émission de carbone dans leurs stratégies économiques afin que la durabilité environnementale et la croissance économique aillent de pair. Sur la base d'études de cas et compte tenu des meilleures pratiques et de recommandations, il définit de manière détaillée les étapes que les pays les moins avancés doivent suivre pour exploiter les possibilités ouvertes par les marchés du carbone.



Rebeca Grynspar
Secrétaire générale de la CNUCED





Table des matières

Avant-propos ii

Introduction v



page 1

1 Marchés du carbone et développement durable : résorber les inégalités économiques, environnementales et technologiques



page 4

2 Participation aux marchés du carbone : perspectives, enjeux et écueils



page 10

3 Appliquer l'article 6 de l'Accord de Paris : Enseignements tirés de l'expérience de certains des PMA



page 14

4 Les marchés du carbone et leurs incidences sur les politiques et institutions nationales



page 17

5 Recommandations



Introduction

Pour que les pays les moins avancés (PMA) atteignent les objectifs de développement durable (ODD), il faut que leurs besoins de financement puissent être comblés. Or, les pays développés disposent de vastes réserves de capitaux privés. Il faut aussi que la croissance économique et l'action climatique aillent de pair, tout comme la transformation structurelle et la protection de la nature. Les marchés du carbone sont considérés par beaucoup comme un moyen de satisfaire à ces exigences.

Les PMA sont nombreux à participer aux marchés du carbone et sont parmi les premiers pays à avoir mis en place des systèmes d'échange de droits d'émission de carbone en application de l'article 6 de l'Accord de Paris sur les changements climatiques. La question est de savoir si les PMA peuvent effectivement tirer parti des marchés du carbone pour surmonter les difficultés qui leur sont propres et contribuer aux efforts mondiaux d'atténuation des changements climatiques.

Le Rapport 2024 sur les pays les moins avancés : Mettre les marchés du carbone au service du développement examine les enjeux et les perspectives que les marchés du carbone, qui continuent d'évoluer, représentent pour les PMA ainsi que les capacités de ces marchés à mobiliser des flux de capitaux et à contribuer au développement durable. Cette publication arrive à point nommé, car les marchés du carbone entrent dans une nouvelle phase, alors même que les négociateurs spécialistes des questions climatiques parachèvent les règles détaillées qui doivent les régir selon l'article 6 de l'Accord de Paris. Dans le même temps, en réaction aux allégations d'écoblanchiment, des mesures sont prises afin de renforcer l'intégrité et la qualité des crédits d'émission de carbone et des déclarations des entreprises sur les marchés volontaires du carbone.

Le Rapport 2024 sur les pays les moins avancés : Mettre les marchés du carbone au service du développement rend compte de la participation actuelle des PMA aux marchés du carbone et des potentialités de ces marchés, met en évidence les possibilités et les risques, et fournit des recommandations aux décideurs et aux négociateurs spécialistes des questions climatiques des PMA ainsi qu'aux partenaires de développement de ces pays sur la manière de tirer le meilleur parti des marchés du carbone.

▼
Le présent
Rapport
explique
comment les
PMA peuvent
tirer parti
des marchés
du carbone
grâce aux
mécanismes
visés à
l'article 6
de l'Accord
de Paris





1.

Marchés du carbone et développement durable : résorber les inégalités économiques, environnementales et technologiques

Le marché mondial du carbone est fragmenté et fait intervenir des acteurs privés et publics. Il y a, d'une part, les échanges de droits d'émission de carbone qui font partie du cadre mondial de l'action climatique prévu par l'Accord de Paris (fig. 1), et, d'autre part, les marchés volontaires du carbone vers lesquels les entreprises privées se tournent pour compenser une partie de leurs émissions et démontrer qu'elles sont respectueuses du climat (fig. 2). Les PMA participent à divers marchés du carbone et prévoient d'étendre leur participation. Il est donc essentiel de comprendre le rôle des marchés du carbone et la manière dont ils pourraient servir les intérêts des PMA.

Depuis leur apparition au début des années 2000 jusqu'en 2021, les marchés volontaires du carbone se sont développés rapidement (fig. 3). En 2021, les émissions de crédits carbone ont atteint un pic de 362 mégatonnes d'équivalent dioxyde de carbone (CO₂), puis ont baissé pendant deux années consécutives, jusqu'à être ramenées à 308 mégatonnes d'équivalent CO₂ en 2023. En 2022, les volumes des crédits carbone destinés à compenser des impacts environnementaux ont culminé à 183 mégatonnes d'équivalent CO₂, mais, en 2023, ils ont chuté à 174 mégatonnes d'équivalent CO₂. L'effondrement de la demande et la baisse des prix observés cette année-là s'expliquaient notamment par les allégations d'écoblanchiment visant certaines entreprises et la remise en question de l'intégrité des crédits carbone. De fait, la valeur des crédits carbone dépend de la confiance des acheteurs dans les projets sous-jacents, laquelle dépend elle-même de la crédibilité et de la rigueur des normes de certification.

▼
La qualité des crédits d'émission dépend de la crédibilité des projets sous-jacents et de la rigueur des normes de certification

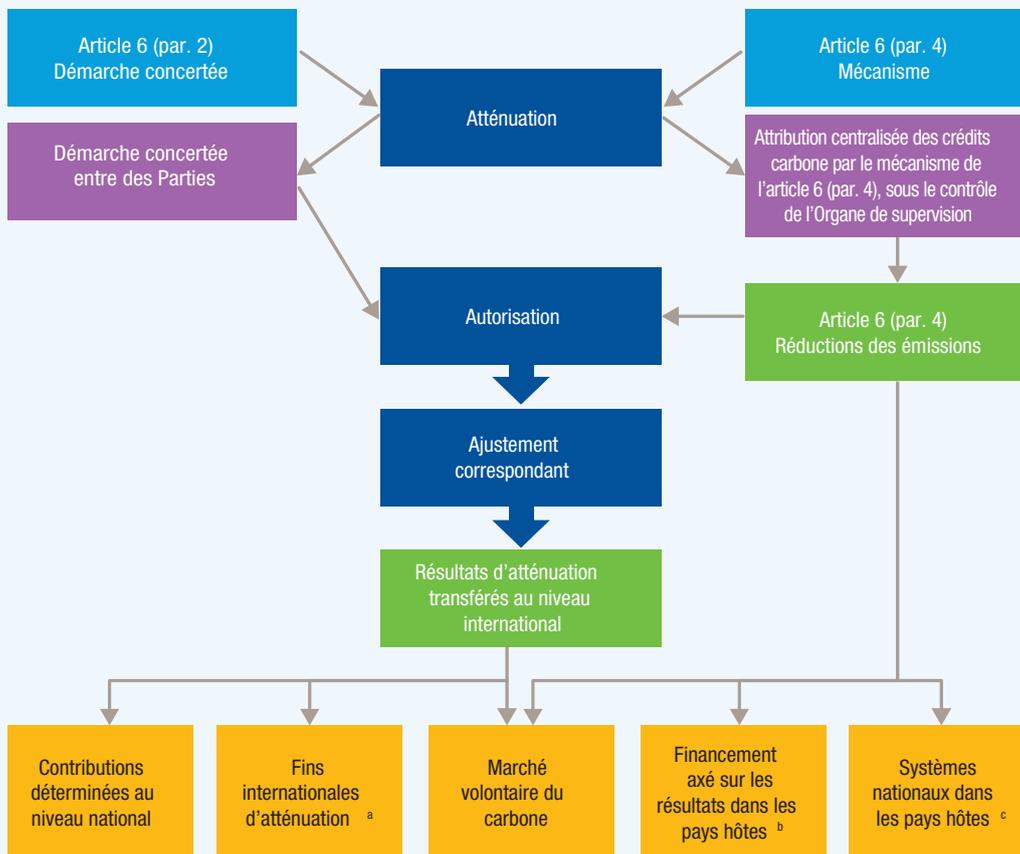




Figure 1

L'article 6 est à l'origine de deux systèmes de crédits carbone distincts mais liés entre eux

Attribution de crédits carbone en application de l'article 6 de l'Accord de Paris



Source : CNUCED.

Note : ^a Par exemple, le Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale.

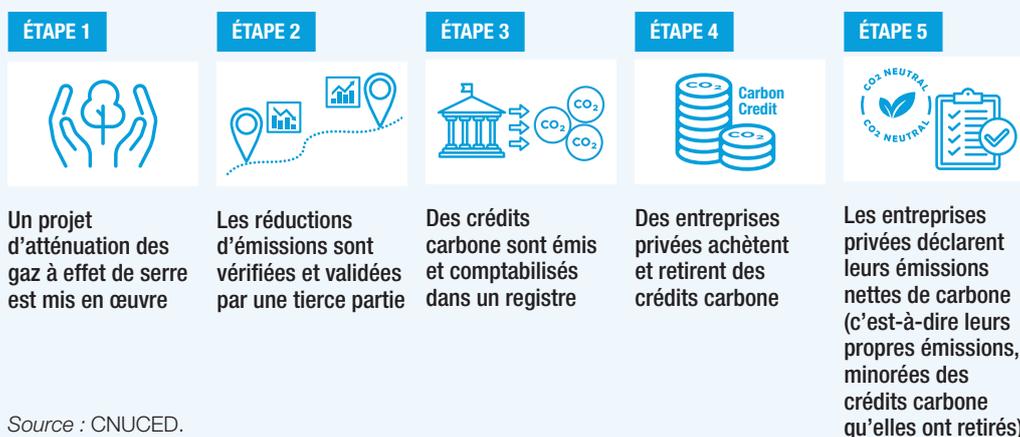
^b Par exemple, un accord avec un donateur.

^c Par exemple, un système national d'échange de droits d'émission ou une taxe sur le carbone.



Figure 2

Les entreprises se servent des crédits carbone pour compenser leurs propres émissions



Source : CNUCED.

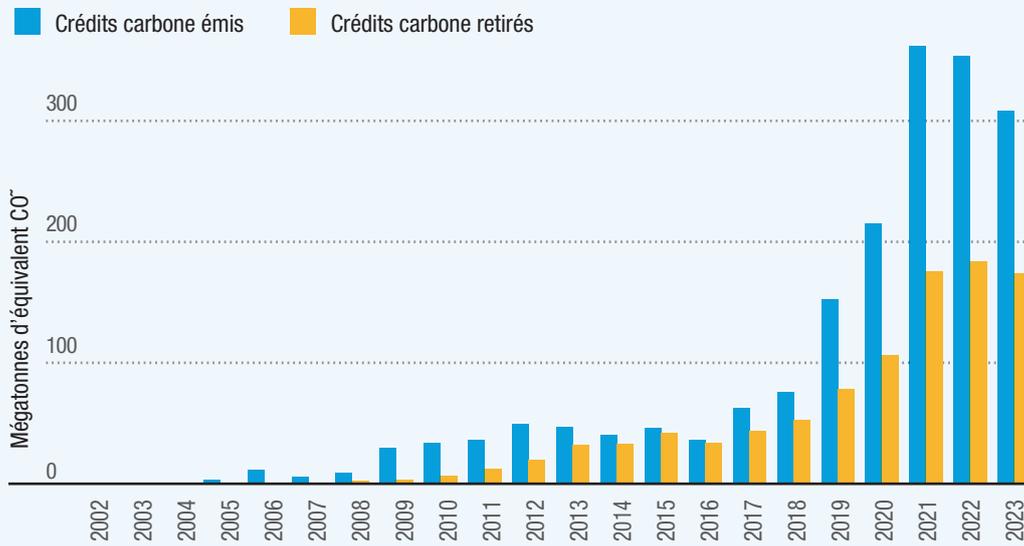




Figure 3

La croissance des marchés volontaires du carbone fléchit en raison d'une baisse de la confiance

Émissions et retraits de crédits sur les marchés volontaires du carbone



Source : CNUCED, d'après le tableau de bord des marchés volontaires du carbone du cabinet Climate Focus (version actualisée au 8 mars 2024), disponible à l'adresse <https://climatefocus.com/initiatives/voluntary-carbon-market-dashboard/> (date de consultation : 10 mars 2024).





2.

Participation aux marchés du carbone : perspectives, enjeux et écueils

Les activités des marchés du carbone sont très concentrées dans le groupe des PMA (fig. 4). En mai 2024, les six principaux pays hôtes, à savoir le Bangladesh, le Cambodge, le Malawi, l'Ouganda, la République démocratique du Congo et la Zambie, représentaient conjointement 75 % des crédits émis sur les marchés volontaires du carbone en contrepartie de projets dans les PMA. La participation au mécanisme pour un développement propre (MDP) – dans le cadre duquel de nouveaux projets ont été acceptés de 2001 à 2020 – était encore plus concentrée, car les six principaux pays hôtes, à savoir le Bangladesh, le Cambodge, le Malawi, le Myanmar, le Népal et l'Ouganda, représentaient 80 % des crédits émis en contrepartie de projets dans les PMA.

Jusqu'à présent, les marchés du carbone n'ont pas permis de dégager des ressources financières substantielles pour les PMA, en comparaison avec d'autres sources extérieures de financement, comme les envois de fonds, l'aide publique au développement (APD) et les investissements étrangers directs (IED). En 2023, on estimait à 403 millions de dollars la valeur marchande des crédits carbone émis au titre de projets dans les PMA, ce qui correspondait à 1 % environ des apports nets d'APD bilatérale par les donateurs traditionnels (fig. 5).

Les PMA peuvent encore atténuer sensiblement leurs émissions de gaz à effet de serre (GES), et ce, grâce à une nouvelle gestion des terres (fig. 6), principalement par la protection des forêts et l'adoption de pratiques agricoles durables. De 2020 à 2023, le volume moyen annuel des crédits émis en contrepartie de projets axés sur la gestion des terres dans les PMA n'a représenté que

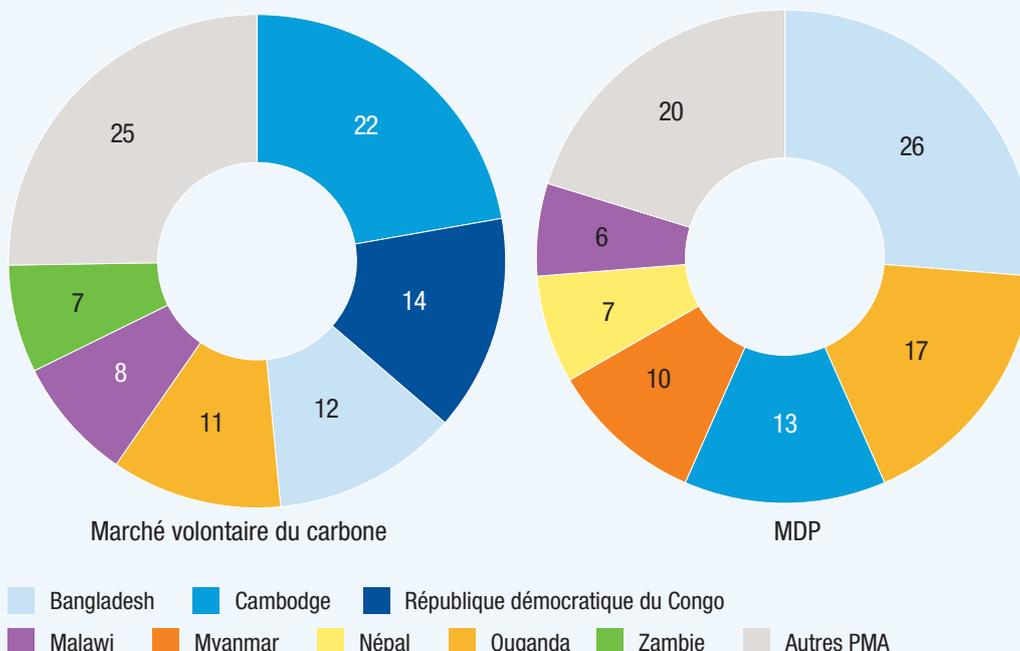




Figure 4

Les activités des marchés du carbone sont très concentrées dans les PMA

Part des principaux pays participants dans les émissions totales de crédits carbone, mai 2024
(En pourcentage)



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la réserve de projets du MDP du Programme des Nations Unies pour l'environnement et les registres de Gold Standard, Verra, Plan Vivo et Climate Forward.

Note : Le total des pourcentages peut être inférieur à 100 en raison des arrondis.

2 % du potentiel économique d'atténuation, car les projets en question étaient peu réalisables et les prix des crédits carbone peu élevés. Dans l'hypothèse où le prix de la tonne d'équivalent CO₂ serait de 100 dollars, ce qui garantirait un rendement acceptable des investissements dans les projets axés sur la gestion des terres, le potentiel économique annuel, corrigé en fonction de la faisabilité, représenterait 70 % des émissions mondiales du secteur de l'aviation en 2019 ou 2 % environ des émissions anthropiques mondiales de CO₂.

Les exercices de simulation de la CNUCED montrent que, sans une augmentation notable des prix du carbone, le potentiel d'atténuation par la gestion des terres sera loin d'être pleinement réalisé. Dans l'hypothèse où les prix des crédits carbone plafonneraient à 10 dollars par tonne d'équivalent CO₂, le potentiel d'atténuation resterait pour 97 % inexploité jusqu'en 2050 – et les PMA perdraient une belle occasion de contribuer à l'atténuation des émissions de GES à l'échelle de la planète.

Même dans un scénario très optimiste, dans lequel le prix des crédits carbone émis en contrepartie de projets axés sur la gestion des terres serait de 100 dollars par tonne d'équivalent CO₂, les marchés du carbone n'aideraient guère les PMA à couvrir leurs besoins de financement pour la réalisation des ODD (fig. 7). En outre, la valeur marchande des crédits carbone n'est pas représentative du montant réel des transferts financiers vers les PMA qui accueillent les projets sous-jacents, car une large part de la valeur créée par les activités d'atténuation est captée par des courtiers, des revendeurs et d'autres intermédiaires intervenant sur ces marchés.

▼
Un prix plancher du crédit carbone est essentiel pour que des projets agricoles et forestiers soient réalisables dans les PMA

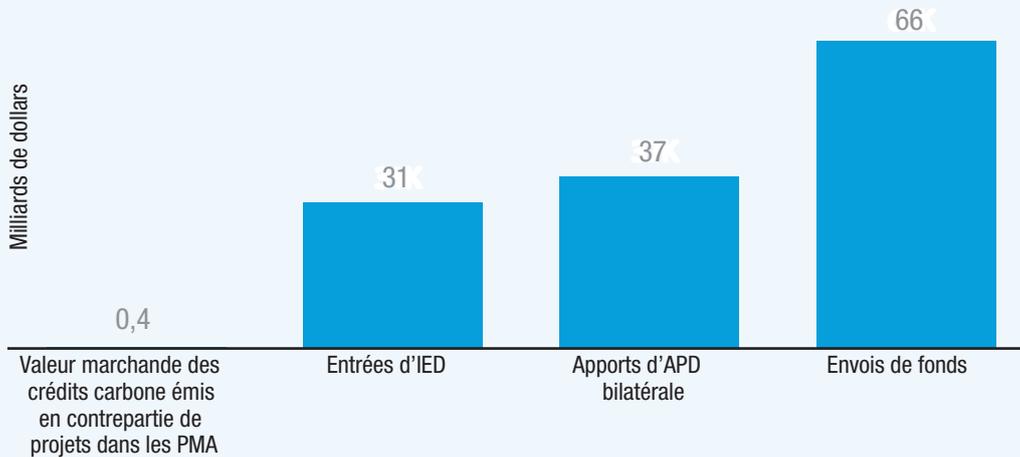




Figure 5

Les crédits carbone ont une valeur marchande plus faible que d'autres sources extérieures de financement à destination des PMA

Montant des crédits carbone en comparaison avec d'autres sources extérieures de financement à destination des PMA, 2023



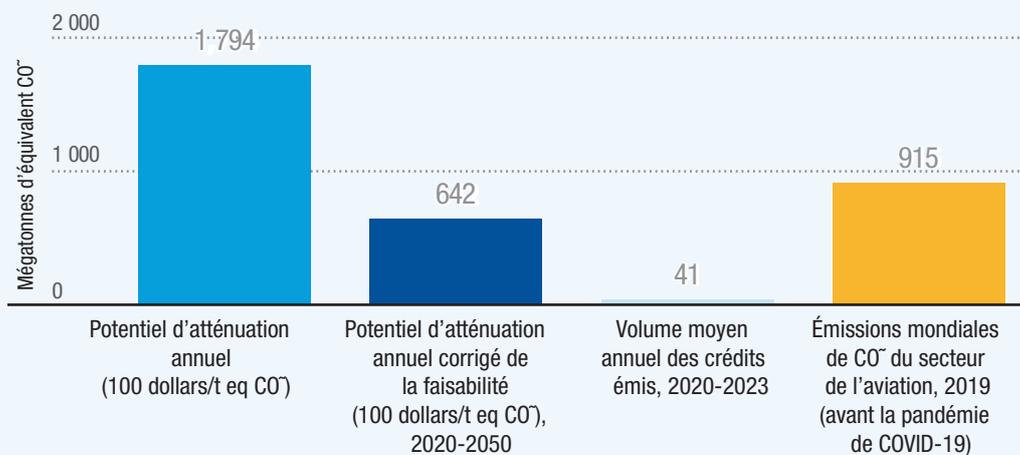
Source : Calculs de la CNUCED, d'après la réserve de projets du MDP du Programme des Nations Unies pour l'environnement ; Forest Trends Association, Ecosystem Marketplace (2021, 2022, 2023, 2024), State of the Voluntary Carbon Markets, Washington ; Organisation de coopération et de développement économiques (2024), ODA Levels in 2023 – preliminary data: Detailed summary note, Paris ; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2024), Plateforme en ligne pour l'annulation volontaire des unités de réduction certifiée des émissions (du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023), Bonn ; Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, disponible à l'adresse <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (date de consultation : 10 juillet 2024) ; les registres de Gold Standard, Verra, Plan Vivo et Climate Forward.



Figure 6

Les marchés du carbone n'ont permis de réaliser qu'une petite partie du potentiel d'atténuation par la gestion des terres dans les PMA

Potentiel d'atténuation par la gestion des terres en comparaison avec les crédits émis dans les PMA



Source : Calculs de la CNUCED, d'après Organisation internationale de l'aviation civile (2022), *Environmental Report 2022*, Ottawa ; Roe S. *et al.* (2021), « Land-based measures to mitigate climate change: Potential and feasibility by country », *Global Change Biology*, 27(23):6025-6058 ; les registres de Gold Standard, Verra, Plan Vivo et Climate Forward.

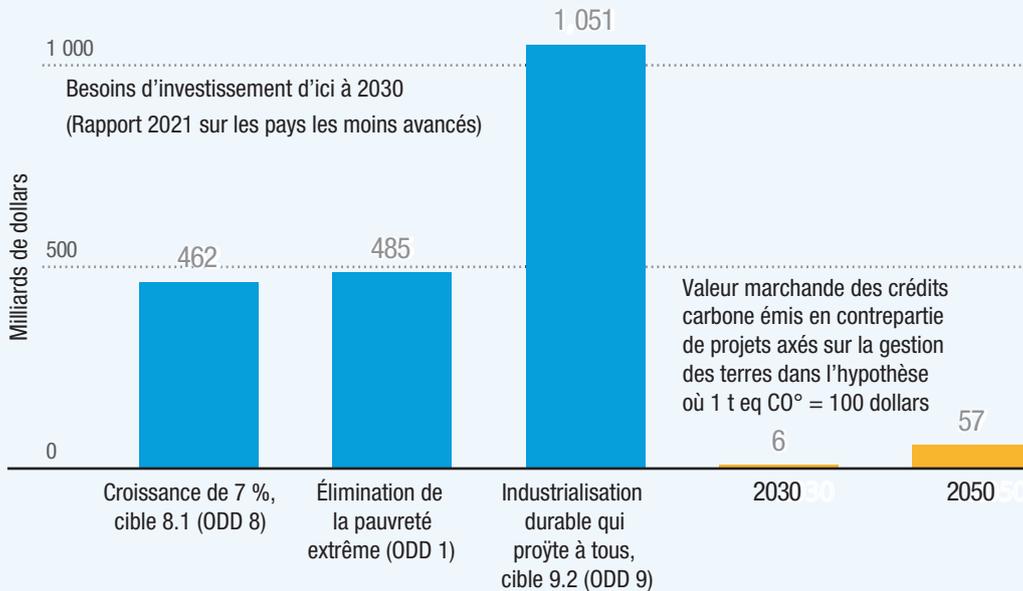




Figure 7

Les marchés du carbone sont loin de répondre aux besoins de financement des PMA

Besoins d'investissement des PMA pour la réalisation de certains ODD et projections de la valeur marchande des crédits carbone, 2030 et 2050



Source : Les barres jaunes correspondent aux résultats d'un exercice de simulation dans lequel le prix des crédits carbone en contrepartie de projets d'atténuation par la gestion des terres atteint 50 dollars en 2035 et 100 dollars en 2050.

Les marchés du carbone n'aident guère les PMA à répondre à leurs énormes besoins d'investissement dans le secteur énergétique. Ces pays sont parmi ceux dont les taux d'électrification sont les plus faibles et ont encore fort à faire pour atteindre l'ODD 7 relatif à l'accès à une énergie propre à un coût abordable (fig. 8). Ils devront notamment investir massivement dans des projets d'infrastructure et de fourniture d'énergie. Certains de ces investissements pourraient être financés par des crédits carbone. Cependant, les projets énergétiques de ce genre sont actuellement rares, voire inexistants, dans les PMA.

Les PMA ne manquent ni des atouts ni de l'ambition politique nécessaires pour développer les énergies renouvelables et répondre à leurs besoins énergétiques de plus en plus importants. Dans leurs contributions déterminées au niveau national, ils se sont engagés à élever leur puissance installée d'origine renouvelable à un total de 105 gigawatts, c'est-à-dire plus du double de sa valeur en 2023 (47 gigawatts), d'ici à 2030. Pour y parvenir, les PMA auront besoin d'investir beaucoup et, à cette fin, de pouvoir compter sur un afflux de fonds dans le secteur des énergies renouvelables.

Comme la plupart des pays en développement, les PMA sont les pays hôtes de projets d'atténuation. Autrement dit, sur les marchés du carbone visés à l'article 6 de l'Accord de Paris, les PMA sont du côté de l'offre, tandis que les pays développés sont du côté de la demande et constituent la majorité des bénéficiaires des transferts internationaux de résultats d'atténuation. Pour ces derniers, ou « acheteurs », les avantages sont clairs : les résultats d'atténuation qui leur sont transférés leur permettent d'atteindre les objectifs figurant dans leurs contributions déterminées au niveau national à moindres frais, car les coûts d'atténuation sont moins élevés dans les pays hôtes que sur leur propre territoire.

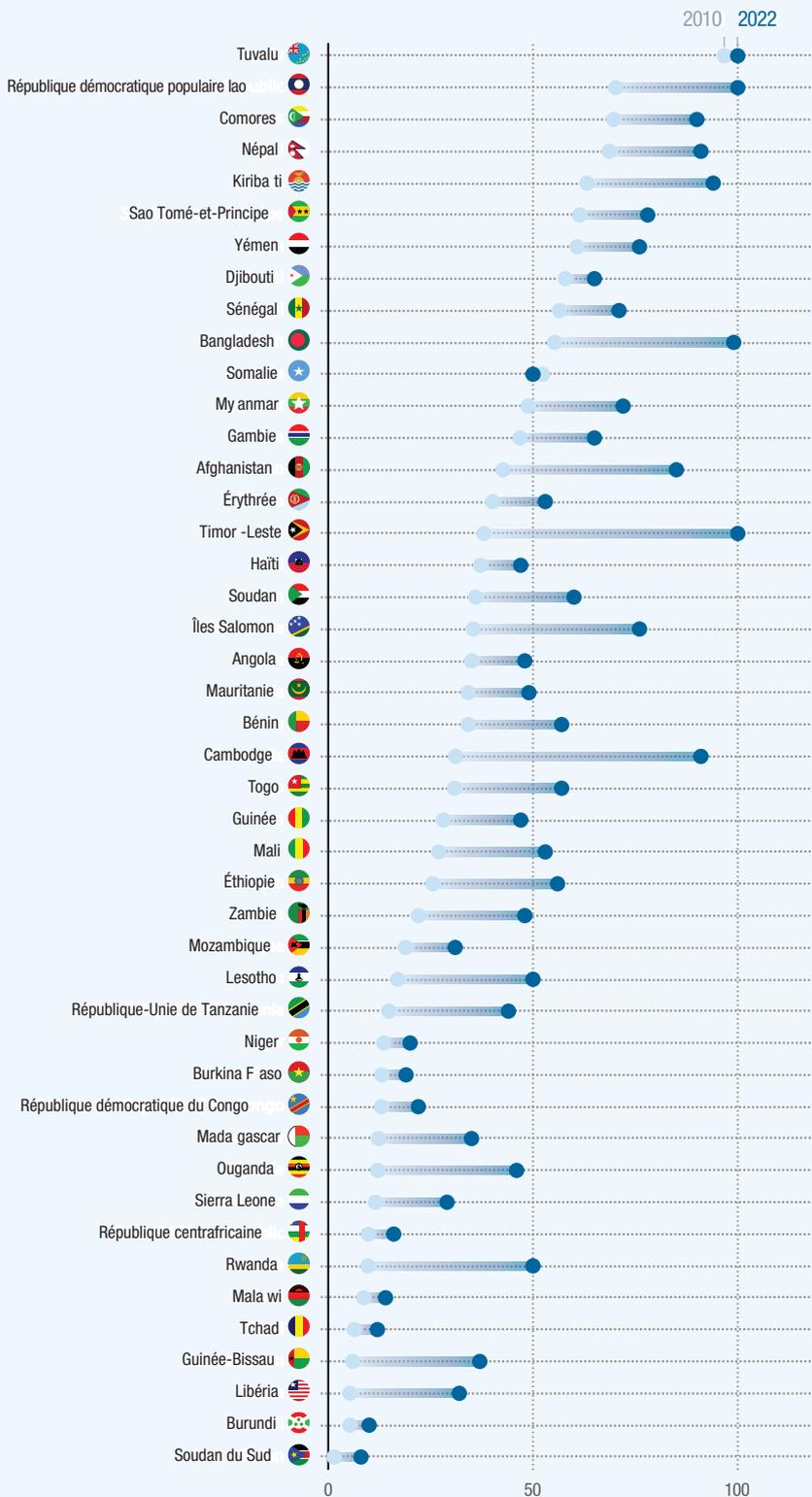




Figure 8

L'accès à l'électricité reste un problème majeur dans les PMA, malgré des progrès récents

En pourcentage de la population



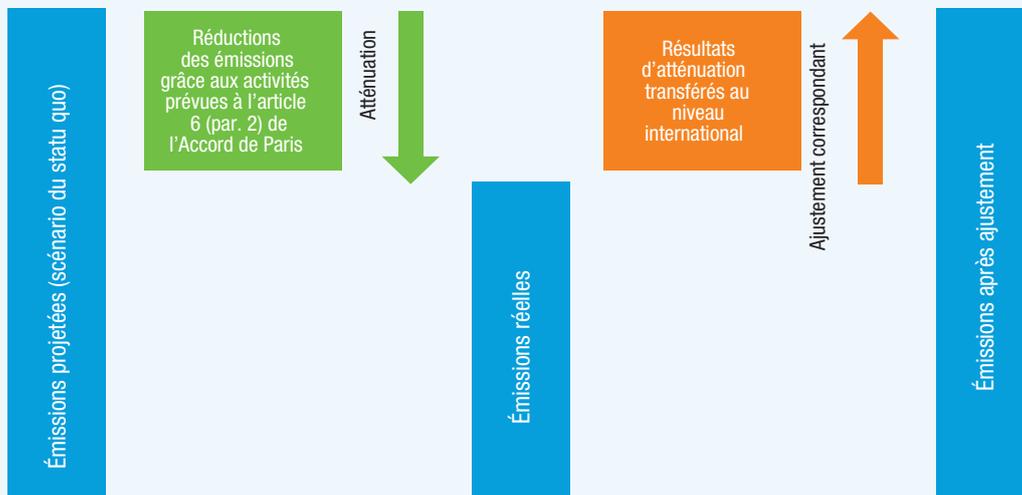
Source : CNUCED, d'après la base de données de l'ONU relative aux indicateurs de suivi des ODD, disponible à l'adresse <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal> (date de consultation : 5 juin 2024).





Figure 9

Le pays qui transfère ses résultats d'atténuation au niveau international voit ses émissions ajustées à la hausse



Source: CNUCED.

Les avantages sont moins évidents pour les pays hôtes qui, lorsqu'ils transfèrent leurs résultats d'atténuation, voient leurs émissions ajustées en conséquence et sont donc amenés à déclarer des niveaux d'émission supérieurs aux niveaux réels (fig. 9) – à l'inverse des pays acheteurs. Cet état des choses ne peut qu'inciter les pays hôtes à s'interroger au sujet de leurs politiques climatiques, de la détermination de leurs contributions et du moment opportun pour le transfert de leurs résultats d'atténuation à d'autres pays.

Les pays hôtes n'ont pas à compenser la vente de leurs résultats d'atténuation à d'autres pays. Cependant, comme les résultats qu'ils ont transférés ne sont pas comptabilisés au titre de leurs contributions déterminées au niveau national, ils se trouvent forcés de mener des activités d'atténuation supplémentaires, qui peuvent être plus complexes et plus coûteuses, pour atteindre leurs propres objectifs de réduction des émissions.



En transférant leurs résultats d'atténuation à d'autres pays, les PMA risquent, en contrepartie, de devoir supporter des coûts plus élevés pour atteindre leurs propres objectifs d'atténuation





3.

Appliquer l'article 6 de l'Accord de Paris : Enseignements tirés de l'expérience de certains des PMA

Rien n'indique qu'en accueillant des projets de réduction des émissions de GES en application du Protocole de Kyoto, les PMA ont acquis de précieuses compétences qui les aideront à adopter sans heurts le nouveau mécanisme créé en vertu de l'article 6 de l'Accord de Paris ou à recevoir des montants plus importants pour le financement de leur développement.

Lorsqu'il s'était agi de participer au MDP établi par le Protocole de Kyoto, les PMA avaient été défavorisés, non seulement par leur faible niveau de développement et leur incapacité chronique à attirer des IED, mais aussi par les coûts élevés d'enregistrement des projets relevant du MDP et la brièveté des périodes d'engagement. Ces facteurs avaient concouru à une distribution inégale des projets de réduction des émissions de GES entre les pays en développement, dont les PMA, pendant toute la période d'application du MDP.

En 2024, le taux de participation des 45 PMA dans les projets enregistrés au titre du MDP, au nombre de 7 842 au 31 décembre 2023, n'était que de 1,5 % (fig. 10). Quelques années après la mise en place du MDP, des mesures avaient été prises afin d'accroître la participation des PMA. Elles avaient notamment consisté à consentir des prêts destinés à couvrir les coûts de transaction des projets relevant du MDP, à accorder un accès préférentiel aux marchés du carbone de l'Union européenne aux unités de réduction certifiée des émissions (URCE) provenant

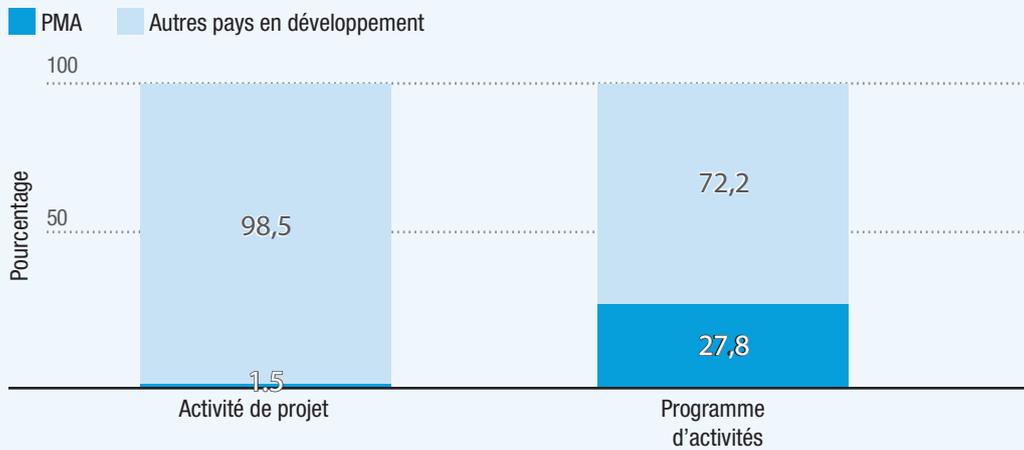




Figure 10

Les PMA ont peu participé au mécanisme pour un développement propre

Part des PMA dans les projets enregistrés



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Centre pour le climat du Programme des Nations Unies pour l'environnement à Copenhague, disponible à l'adresse <https://unepccc.org/cdm-ji-pipeline/> (date de consultation : mai 2024).

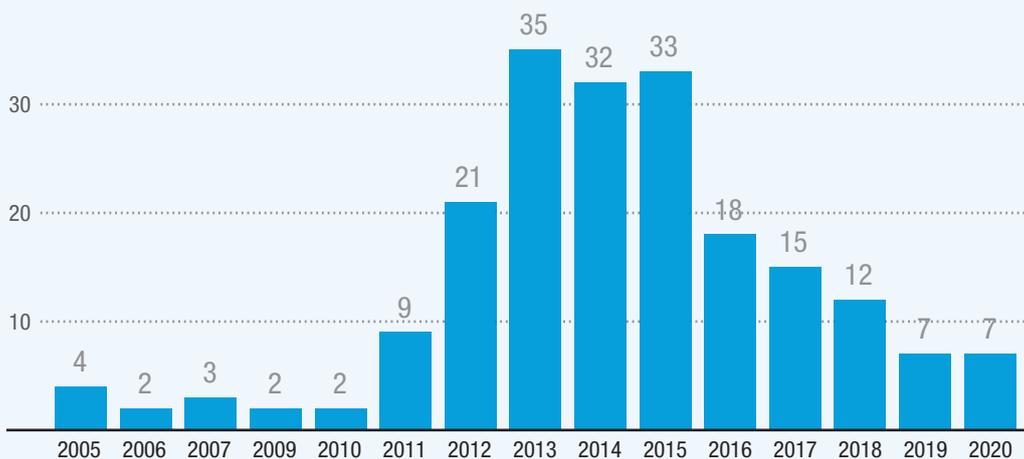
Note : Les programmes d'activités qui sont menés dans plusieurs pays sont comptabilisés pour chacun des pays participants.



Figure 11

Des chocs extérieurs ont influé sur la participation des PMA

Projets relevant du MDP menés dans les PMA



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Centre pour le climat du Programme des Nations Unies pour l'environnement à Copenhague, disponible à l'adresse <https://unepccc.org/cdm-ji-pipeline/> (date de consultation : mai 2024).

Note : Les programmes d'activités qui sont menés dans plusieurs pays sont comptabilisés une seule fois.



de projets menés dans les PMA au titre du MDP, et à autoriser le regroupement d'activités de projet de (très) petite échelle en un seul programme d'activités, de manière à réduire les coûts de transaction. Quoiqu'il en soit, ces mesures n'étaient pas parvenues à lever les obstacles structurels à la participation des PMA.

Au cours de la période d'application du MDP, de 2004 à 2020, les PMA avaient enregistré 217 projets, dont la plupart avaient été exécutés pendant la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto, c'est-à-dire de 2013 à 2020.

La participation des PMA au MDP avait été marquée par trois grands événements. Premièrement, en 2003, l'Union européenne avait annoncé une interdiction générale des URCE provenant de projets enregistrés après 2012 et exécutés dans des pays autres que les PMA. Deuxièmement, à partir de 2009, une action concertée avait été menée afin d'accroître la participation des PMA dans l'application du Protocole de Kyoto. Troisièmement, en 2012, les prix des URCE avaient chuté à 0,05 euro la tonne d'équivalent CO₂, après avoir culminé à 25 euros en 2008, et le mécanisme de fixation des prix s'était effondré. Ces trois événements avaient fait sentir leurs effets avec retard (fig. 11). De 2010 à 2014, les diverses mesures de soutien engagées à partir de 2009 afin de favoriser la participation des PMA semblaient avoir créé un élan qui avait permis une augmentation du nombre des enregistrements de projets dans les PMA, malgré la crise sur les marchés du carbone (« carbon panic »).

Sur les 45 pays qui relevaient encore de la catégorie des PMA en 2024, 32 pays (71 %) avaient quelque expérience du MDP et, parmi eux, 17 pays (53 %) avaient enregistré chacun moins de cinq projets pendant la période d'application du MDP. Globalement, 10 des 45 PMA (22 %) avaient enregistré seulement un projet au titre du MDP (fig. 12) : pour quatre pays (Gambie, Mauritanie, Somalie et Tchad), le projet avait été enregistré pendant la première période d'engagement (2004-2012) ; pour les six pays restants (Angola, Guinée, Guinée-Bissau, Niger, Timor-Leste et Yémen), il avait été enregistré pendant la deuxième période d'engagement (2013-2020), et pour deux de ces pays (Guinée et Guinée-Bissau), au cours de la toute dernière année (2020). Les données montrent que le MDP avait surtout été appliqué dans 12 pays, qui concentraient plus de 70 % des projets menés dans les 45 pays qui faisaient partie des PMA en 2024. Autrement dit, seulement 12 PMA peuvent être considérés comme ayant plus qu'une connaissance superficielle du fonctionnement du MDP.

▼
Les autorités des PMA n'ont pas une expérience des projets de réduction des émissions de GES qui les a bien préparés à l'évolution des règles de participation aux marchés du carbone induite par l'article 6 de l'Accord de Paris

Des études de cas ont été élaborées aux fins du Rapport. Il en ressort que les PMA qui avaient accueilli des projets de réduction des émissions de GES en application du Protocole de Kyoto pendant la période 2005-2020 n'avaient probablement pas acquis les connaissances techniques qui leur permettraient de concevoir, d'élaborer et de vérifier de tels projets. Cela s'expliquait non seulement par le faible nombre de projets que ces pays avaient accueillis, mais aussi par la manière dont ces projets avaient été mis en œuvre. Dans leur conception par défaut, le MDP et les marchés volontaires du carbone ne mettaient pas en relation les autorités nationales et locales avec les promoteurs des projets. Il revenait en grande partie à ces derniers de concevoir les projets, de vérifier et d'appliquer les accords ou les règles régissant les marchés du carbone, sans que les institutions des PMA y participent activement.

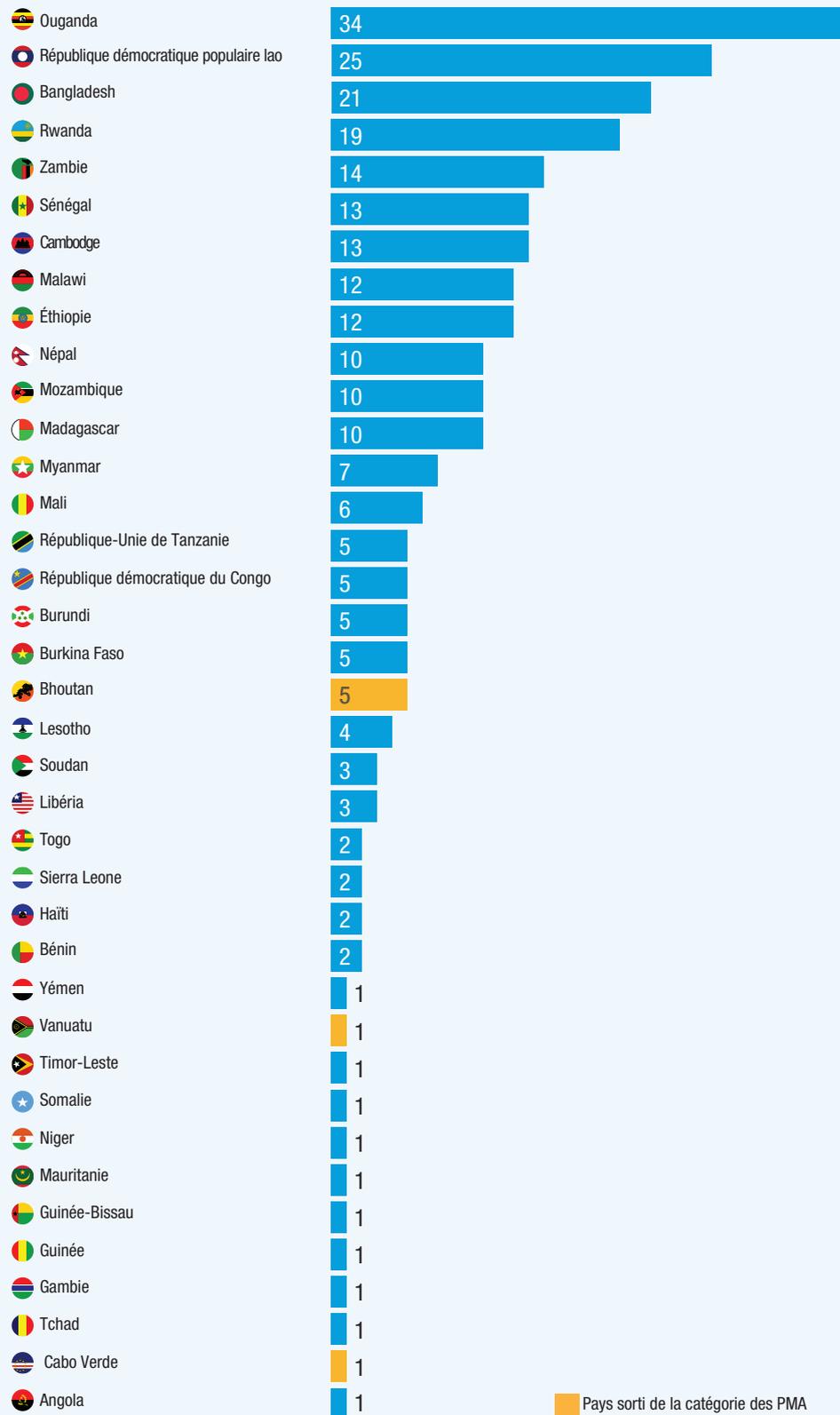
Plus important encore, les études de cas montrent que les projets de réduction des émissions de GES ne garantissent pas aux pays hôtes des entrées nettes de capitaux étrangers, que ce soit sous la forme d'investissements initiaux dans lesdits projets ou d'une part équitable du produit de la vente des crédits carbone certifiés. En outre, les projets n'ont pas toujours des retombées positives – telles que le transfert de capacités technologiques, le renforcement des capacités institutionnelles ou des contributions à la réalisation de certains ODD – qui viennent compenser l'absence d'un apport net de ressources pour le développement. Il faut également ajouter que, dans les PMA, les projets peuvent ne pas être correctement menés à bien en raison des faiblesses inhérentes aux organismes de contrôle, au risque de violer les droits humains des segments de la population qu'ils concernent.





Figure 12

Nombre de projets relevant du MDP enregistrés par chacun des PMA



Source : Calculs de la CNUCED, d'après la base de données du Centre pour le climat du Programme des Nations Unies pour l'environnement à Copenhague, disponible à l'adresse <https://unepccc.org/cdm-ji-pipeline/> (date de consultation : mai 2024).

Note : Les programmes d'activités qui sont menés dans plusieurs pays sont comptabilisés pour chacun des pays participants.





4.

Les marchés du carbone et leurs incidences sur les politiques et institutions nationales

▼
Les marchés du carbone sont des systèmes complexes, qui font jouer aux États un rôle de premier plan dans la coopération internationale et le commerce du carbone

Les marchés du carbone sont des systèmes complexes, qui font jouer aux États un rôle de premier plan dans la coopération internationale et le commerce du carbone. Plus précisément, ils imposent aux États parties à l'Accord de Paris de coopérer entre eux, volontairement et activement, notamment pour le transfert international de résultats d'atténuation (art. 6, par. 2) ou pour les échanges internationaux de droits d'émission de GES, lesquels sont placés sous le contrôle d'un organe mondial de supervision (art. 6, par. 4). Cette coopération volontaire s'étend aux démarches non fondées sur le marché, qui sont essentielles à la mise en œuvre des mesures d'atténuation et d'adaptation à grande échelle, et peut alors concerner le financement, le transfert de technologies et le renforcement des capacités (art. 6, par. 8).

Lorsqu'il s'agit de participer aux marchés du carbone, il n'est pas facile de choisir entre les marchés réglementés et les marchés volontaires, compte tenu des arbitrages socioéconomiques que cela suppose. Les marchés réglementés du carbone sont gérés par des autorités nationales, régionales ou internationales, qui imposent, par la voie de dispositions législatives et réglementaires, des réductions des émissions de GES à l'échelle de la population. Les marchés volontaires du carbone sont régis par des normes indépendantes, élaborées par des organisations non gouvernementales et des institutions du secteur privé. Il peut arriver que des opérations effectuées sur les marchés volontaires empiètent sur les marchés réglementés,



soumis à des dispositifs réglementaires nationaux ou supranationaux (régionaux). Néanmoins, la plupart de ces opérations sont menées sur des marchés autorégulés.

Un examen de la législation des pays en développement montre que les lois environnementales jouent un rôle déterminant dans la mise en place des marchés réglementés du carbone. Ces lois définissent clairement les types de pollution, les déchets, les émissions de GES et les sources d'émissions sur lesquels elles portent, s'appliquent à des entités précises et fixent les modalités d'application de leurs dispositions. Elles établissent quels organismes publics sont chargés de veiller à leur application et au bon fonctionnement des marchés du carbone. En outre, il peut être fait usage d'instruments de marché, tels que des taxes sur le carbone, des normes de performance et d'autres mesures incitatives, selon les objectifs nationaux et d'autres considérations. Associée à un système de plafonnement des émissions et d'échange de droits d'émission, une taxe sur le carbone peut être un mécanisme d'ajustement des prix pour les entités dont les émissions dépassent certains seuils ou un moyen de couvrir les activités qui ne sont autrement pas prises en considération.

De la gouvernance des normes d'attribution des crédits carbone dépendent l'intégrité environnementale et la responsabilisation des principaux acteurs du commerce du carbone. La multiplicité des organismes de normalisation qui administrent les systèmes d'attribution des crédits carbone sur les marchés volontaires et la diversité des méthodes d'attribution de ces crédits amènent à s'interroger sur l'intégrité environnementale et les façons de la garantir. Elles rendent aussi difficile la mise en adéquation des mécanismes de gouvernance ascendante et des mécanismes de gouvernance descendante des marchés du carbone. Un dispositif d'atténuation plus strict au niveau mondial, à l'exemple de celui qui est proposé à l'article 6 (par. 4) de l'Accord de Paris, pourrait étendre le système de plafonnement et créer les conditions d'une tarification plus exacte du carbone. Les négociations entre les Parties à l'Accord de Paris ainsi que les orientations et règles relatives à l'article 6 (par. 2 et 4) auront des conséquences à long terme pour la transparence et la qualité des marchés du carbone, et pourront influencer indirectement sur les ambitions définies dans les contributions déterminées au niveau national.

L'article 6 de l'Accord de Paris impose des exigences précises en matière d'infrastructure aux Parties participantes et requiert d'elles qu'elles surveillent de près leurs résultats d'atténuation et en rendent compte de manière rigoureuse. À cet égard, chaque autorité nationale ou autorité nationale désignée est tenue de faire connaître les activités et les secteurs qu'elle envisagerait d'approuver au titre de l'article 6 (par. 4), au vu des priorités du pays, à l'Organe de supervision. Pour que les obligations énoncées à l'article 6 soient satisfaites, une entité publique doit être chargée de la mise en service des registres visés au paragraphe 2 et des mécanismes visés au paragraphe 4, et veiller au respect des obligations de communication d'informations. Les pays doivent se doter de protocoles de suivi, de communication d'informations et de vérification qui soient solides et se prêtent moins à des manœuvres, ce qui suppose qu'ils commencent par définir les exigences applicables et trouvent la voie stratégique à suivre pour atteindre leurs objectifs prioritaires. Le développement des infrastructures et des compétences nécessaires à l'exercice de ces fonctions très techniques coûte cher et suppose l'obtention d'investissements initiaux et le recours à des technologies. Or, ces investissements ne sont pas toujours immédiatement disponibles, ni ces technologies faciles à utiliser, dans des pays qui s'y connaissent peu en atténuation des changements climatiques et en moyens d'action climatique. Quelques PMA ont déjà commencé à réexaminer leurs politiques et dispositifs réglementaires en vue de l'application de l'article 6.

Les PMA devraient tirer parti des moyens de facilitation qu'offrent les différents mécanismes prévus par l'Accord de Paris, évaluer leur degré de préparation à l'application dudit Accord et se doter des mesures, des dispositions législatives et réglementaires, des capacités institutionnelles, financières et technologiques, et des infrastructures qui leur font défaut. Il importe toutefois que le financement sur les marchés du carbone ne soit pas considéré comme un substitut au

▼
Les lois environnementales jouent un rôle déterminant dans la mise en place des marchés réglementés du carbone

▼
Dans le cadre des mécanismes visés à l'article 6, les États ont des fonctions d'autorisation, de contrôle, de communication d'informations, de vérification, d'émission/ de transfert de crédits



financement de l'action climatique, car les opérations en question ne respectent pas le principe des responsabilités communes mais différenciées. En outre, les PMA devraient encadrer plus strictement les marchés volontaires du carbone, en particulier les revenus des courtiers et des intermédiaires. Ils devraient aussi envisager de mettre en place des systèmes d'inventaire et des organes et normes de contrôle au niveau régional, de manière à décentraliser le dispositif institutionnel de base et à mettre à la disposition des autorités nationales désignées des pôles régionaux d'appui technique. Étant donné l'importance du volume des opérations sur les marchés du carbone, la mise en place de ce dispositif institutionnel risque de nécessiter des investissements bien trop élevés pour les PMA ; auquel cas, les PMA pourront songer à se tourner vers la coopération Sud-Sud au niveau régional pour la mise en commun de compétences et d'autres ressources.

L'article 6 (par. 8) peut mobiliser la communauté internationale en faveur des PMA. Il établit un cadre pour les démarches non fondées sur le marché, qui pourrait débloquer une aide de nature financière ou technologique, ou sous la forme d'activités de renforcement des capacités. Les démarches non fondées sur le marché qui sont proposées ont vu leur champ s'étendre depuis la définition des premiers domaines d'intervention, mais les annonces de contributions restent inférieures aux besoins. Des mesures supplémentaires de renforcement des capacités, en particulier en lien avec les aspects techniques de l'Accord de Paris, doivent être considérées pour les PMA.





5.

Recommandations

Aux PMA

1. **Formuler des orientations, proactives et indépendantes, au sujet des marchés du carbone**, dans lesquelles seront définis les objectifs et les priorités du pays et son degré de participation aux échanges de droits d'émission.
2. **Peser soigneusement le pour et le contre avant de décider de quelle manière et dans quelle mesure le pays compte participer aux marchés du carbone.** Sur le plan positif, il y a la possibilité de mobiliser des sources supplémentaires de financement pour le développement, grâce au produit de la vente des crédits carbone, et la possibilité de contribuer au développement durable, grâce aux projets de réduction des émissions. Sur le plan négatif, il y a le risque d'une limitation à long terme de la marge d'action dans les domaines du développement et du climat, l'incertitude quant aux futurs apports financiers des activités sur les marchés du carbone et l'instabilité des marchés internationaux du carbone.
3. **Faire en sorte que les politiques relatives aux marchés du carbone contribuent à la réalisation des objectifs de développement.**
4. **Faire des marchés du carbone un instrument de la transformation structurelle**, aux côtés des autres instruments que sont la politique industrielle, la politique financière, la politique budgétaire et les politiques de la science, de la technologie et de l'innovation.



5. **Créer des institutions nationales de réglementation des marchés du carbone ou renforcer celles qui existent déjà**, notamment en élaborant des lois et des règlements, en mettant en place des systèmes de suivi, de communication d'informations et de vérification, en définissant des modèles de projet et en développant les compétences nécessaires.
6. **Faire figurer, dans les textes législatifs et réglementaires, des dispositions qui régissent les projets de réduction des émissions de carbone et le partage des avantages**, notamment des dispositions qui régissent le partage du produit financier et qui indiquent quels acteurs sont autorisés à participer aux projets de réduction des émissions et quelle part des réductions des émissions devrait être conservée par le pays hôte (dans le cas de résultats d'atténuation transférés au niveau international).
7. **Étudier la possibilité d'une coopération Sud-Sud au niveau (infra)régional**, en vue de la mise en commun d'institutions, d'instruments et de moyens d'action qui seraient autrement trop onéreux pour chaque pays, par exemple les organes de contrôle, les organes de normalisation, les accords-cadres, les modèles de projet, les registres de projets, les inventaires et l'appui technique aux autorités nationales désignées. Cela permettrait de renforcer le pouvoir de négociation des PMA, de réduire les coûts et de créer des synergies.

Aux partenaires de développement des PMA

1. **Renforcer les capacités des PMA à participer aux marchés du carbone**, compte tenu des besoins de ces pays en ressources humaines et compétences, en dispositions législatives et réglementaires et en capacités institutionnelles, dans le respect des accords internationaux et des propres politiques des PMA relatives aux marchés du carbone, afin que les PMA puissent conduire des projets de réduction des émissions.
2. **Aider les PMA à intégrer des dispositions relatives aux marchés du carbone dans leurs stratégies plus larges de transformation structurelle**. À cette fin, il conviendra d'abandonner la conception cloisonnée de l'assistance technique centrée sur l'application des accords internationaux et de donner la priorité aux activités menées conjointement par différentes organisations internationales et agences de coopération.
3. **Renforcer l'intégrité, la transparence et la crédibilité des marchés du carbone ainsi que la confiance à leur égard**, en adoptant et en appliquant collectivement les principes des Nations Unies pour des marchés du carbone intègres et crédibles, qui devraient être établis en 2024.
4. **Appliquer le principe des responsabilités communes, mais différenciées** – qui est consacré par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'Accord de Paris sur les changements climatiques – **aux règles multilatérales qui régissent les marchés du carbone**, par exemple en abaissant le niveau des exigences institutionnelles et financières à satisfaire pour les PMA, en allouant à ces pays une grande part des ressources du Fonds pour l'adaptation et en contribuant au renforcement de leurs capacités.
5. **Distinguer le financement sur les marchés du carbone du financement de l'action climatique**, afin que le premier s'ajoute au second, pour lequel un objectif de 100 milliards de dollars par an est déjà défini et un nouvel objectif collectif chiffré a été proposé. Cela permettrait d'évaluer objectivement l'un et l'autre de ces financements et de rappeler les partenaires de développement à leurs engagements de longue date (comme celui de consacrer 0,15 % à 0,20 % de leur revenu national brut à l'APD pour les PMA). En outre, cela permettrait de déterminer plus facilement jusqu'à quel point les marchés du carbone peuvent aider à mobiliser des ressources supplémentaires pour le développement.



