



9 mars 2023

Régulation du marché volontaire du carbone

Rapport à l'intention de la CEATE-E

22.061 é Révision de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2024

1 Contexte

La CEATE-E souhaite savoir comment l'UE et certains pays ont régulé le marché volontaire de la compensation des émissions de gaz à effet de serre ou envisagent de le faire. Le mandat précise que la contribution à la protection du climat des projets négociés sur le marché volontaire est très contestée, mais que ce marché est en forte croissance. Les sociétés sont toujours plus nombreuses à utiliser des labels tels que « neutre en carbone » ou « climatiquement neutre ». Le rapport doit être établi dans l'optique de la bonne réputation du marché suisse de la protection du climat.

Le rapport s'appuie sur les résultats d'une étude d'INFRAS datée de janvier 2023.

2 Description

Le marché des certificats d'émission de gaz à effet de serre¹, dont chacun correspond à la réduction d'une tonne de CO₂, se divise en un marché obligatoire (*compliance*) et un marché volontaire (*voluntary*).

2.1 Marché obligatoire et marché volontaire

Le *marché obligatoire* résulte des dispositions légales. La loi sur le CO₂ en Suisse soumet les importateurs de carburants à une obligation de compenser leurs émissions au moyen de certains certificats autorisés, appelés attestations nationales ou internationales. Les prix des certificats sont déterminés par le libre jeu du marché. Ils sont plafonnés *de facto* par la sanction établie par la loi et devant être acquittée en cas de non-respect de l'obligation. Cette sanction consiste actuellement à verser 160 francs par tonne de CO₂ non compensée et à remettre un droit d'émission ou une attestation internationale. Le droit d'émission affiche actuellement une valeur d'environ 80 francs ; en revanche, en l'absence de marché liquide pour les attestations internationales, aucun prix ne peut encore être indiqué pour ces dernières. Une disposition maximale à payer des entreprises soumises à l'obligation de compensation est calculée de manière théorique pour le marché obligatoire en additionnant les montants qui composent à ce jour la sanction (160 + 80 francs), soit environ 240 francs par tonne de CO₂. Les exigences auxquelles doivent répondre les certificats sur ce marché sont surveillées par les autorités et contrôlées en conséquence.

¹ Le mot « certificat » est, sauf indication contraire, utilisé comme terme générique pour les droits d'émission, tandis que les « attestations » désignent les réductions des émissions et les prestations de puits de carbone. L'unité commune est la tonne d'équivalents CO₂ (t éq-CO₂).

Le *marché volontaire* est constitué de toutes les autres mesures non prescrites par la loi visant à compenser les émissions de gaz à effet de serre au moyen de certificats. Sur ce marché, les acheteurs sont des particuliers et des entreprises qui ne sont certes pas tenus légalement de compenser leurs émissions, mais effectuent cette démarche pour d'autres motifs (conviction intrinsèque du bien-fondé de la protection du climat, finalités de marketing ou de relations publiques, etc.). Les acteurs du marché volontaire n'étant pas soumis à une obligation officielle, ils sont entièrement libres de choisir les certificats qu'ils souhaitent utiliser pour la compensation. D'une part, ils peuvent acquérir et geler les mêmes certificats que ceux du marché obligatoire. D'autre part, différentes normes privées² établissent également des certificats, chacun d'entre eux confirmant la réalisation d'une réduction d'une tonne de CO₂. Les exigences à remplir et les prix qui peuvent être obtenus varient en fonction de la norme. Ces certificats ne sont pour l'instant soumis à aucune surveillance par les autorités.

2.2 Effet de l'Accord de Paris (accord sur le climat)

En signant l'accord sur le climat, tous les pays se sont engagés à atteindre des objectifs de réduction qu'ils définissent eux-mêmes (appelés « contributions déterminées au niveau national » ou *nationally determined contributions*, NDC). Ces objectifs ont été mis en œuvre à partir de 2021, c'est-à-dire que depuis cette date, tous les projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont automatiquement imputés à la réalisation de l'objectif de réduction du pays hôte concerné. C'est pourquoi l'accord sur le climat stipule que chaque certificat peut être utilisé par un seul pays ou un seul acteur privé. Si le pays dans lequel est obtenue la réduction des émissions de gaz à effet de serre autorise des certificats correspondants, il s'engage à ne pas comptabiliser ces réductions pour l'atteinte de son objectif national³. C'est le seul moyen d'éviter la double utilisation du même certificat lors de l'imputation à l'objectif de réduction d'un autre pays. Les dispositions de l'accord sur le climat permettent au pays hôte d'accorder une autorisation pour différents usages. La détermination du champ d'application d'une autorisation relève de sa compétence. Outre une autorisation d'imputation à l'objectif de réduction d'un État, le pays hôte peut aussi consentir à l'établissement de certificats destinés par exemple au marché volontaire. Une base est ainsi créée pour éviter la double imputation des certificats à la fois sur le marché obligatoire et sur le marché volontaire.

En outre, lors de la dernière conférence sur le climat à Charm el-Cheikh (COP27), le concept de certificats de « contribution en matière d'atténuation » a été créé pour les certificats d'émission de gaz à effet de serre en vertu du mécanisme multilatéral de l'article 6.4. Ces certificats confirment que leur acheteur a permis de contribuer à l'objectif de réduction du pays hôte, sans toutefois lui donner le droit de s'attribuer la prestation de réduction. Il n'en résulte ainsi aucun double comptage, puisque la réduction est imputée uniquement dans le pays hôte et que l'acheteur se contente de signaler qu'il a soutenu financièrement la mesure. À ce jour, la plupart des systèmes de certification privés discutent encore en interne de la manière dont ils veulent gérer la question des doubles comptages dans le nouveau cadre selon l'art. 6 de l'accord sur le climat. L'objectif de réduction fixé par chaque pays en vertu de cet accord est indépendant de la mise en œuvre ou non d'un projet de réduction des émissions à destination du marché volontaire ou du marché obligatoire. Même le programme de certification Gold Standard parle déjà, dans des documents de consultation, de deux types d'unités devant être créées dans un avenir proche afin de faire clairement la distinction entre droit de compensation effectif (*compensation claim*, le double comptage étant alors évité par le pays hôte) et contribution à l'objectif de réduction du pays hôte (*contribution claim*)⁴.

² Les plus connus sont [Gold Standard](#), [Verra](#) et [ISO](#). Les acteurs du marché utilisent souvent aussi des certificats de compensation volontaire établis par la [CCNUCC](#) dans le cadre du Protocole de Kyoto (notamment les réductions d'émissions certifiées ou *certified emission reductions*, CER).

³ Chaque pays reste libre de décider des réductions d'émissions qu'il autorise au titre de l'accord sur le climat. Il est donc toujours possible que certains marchés nationaux ne soient pas reliés aux NDC.

⁴ [CONSULTATION : Operationalising and Scaling Post-2020 Voluntary Carbon Market \(goldstandard.org\)](#)

Doubles comptages

Chaque certificat d'émission de gaz à effet de serre correspond à une réduction d'une tonne d'équivalents CO₂. Ce caractère quantifiable est un élément central des certificats. À l'inverse, un label bio attestant de la production de légumes dans le cadre d'une agriculture biologique, par exemple, ne constitue pas un élément quantifié. Il n'est donc pas problématique que le producteur de légumes, le commerçant et le consommateur déclarent respectivement qu'ils produisent, vendent et achètent ces légumes bio. Chacun de ces acteurs peut reprendre le terme « bio ».

En revanche, lorsqu'une entreprise utilise un label pour afficher sa neutralité carbone, cette démarche doit pouvoir être contrôlée au moyen de son bilan des émissions de gaz à effet de serre et d'une quantité précise de certificats. Dans ce contexte, il est essentiel que la plus-value écologique ne soit revendiquée que par un seul acteur.

Le remplacement des matériaux de construction par du bois en Suisse est un bon exemple de la complexité des doubles comptages. Le réservoir de carbone que constitue le bois n'y est pas pris en compte. La production, l'utilisation et même l'élimination de ce matériau n'émettent que peu de gaz à effet de serre⁵. Le béton, au contraire, est un matériau de construction à fortes émissions de ces mêmes gaz. Au regard de la protection du climat, il serait donc judicieux de remplacer le béton par du bois lors de l'édification des bâtiments.

Mais la véritable réduction des émissions ne vient pas de la construction, mais plutôt de la production de ciment. Si l'on choisit davantage de bois pour construire les bâtiments, cela fait baisser la demande de ciment et donc sa production. Or, les cimenteries font partie du système suisse d'échange de quotas d'émission (SEQE). Lorsqu'une entreprise émet moins, elle a besoin de moins de droits d'émission pour couvrir ses émissions effectives. La quantité maximale de droits au sein du SEQE est néanmoins fixée (cap, ou plafond). C'est la raison pour laquelle les droits d'émission non utilisés peuvent être achetés et employés par une autre entreprise, qui pourra ainsi émettre davantage. L'avantage issu de la réduction des émissions des fabricants de ciment est donc exploité dans le SEQE.

Dans cet exemple, si la construction en bois était autorisée en tant que projet de compensation, des attestations devraient être établies à l'intention des propriétaires des projets. Ceux-ci les revendraient aux importateurs de carburants soumis à l'obligation de compenser, lesquels pourraient, de cette manière, remplir ladite obligation.

La tonne réduite par le remplacement du ciment par du bois serait ainsi revendiquée deux fois et utilisée pour la compensation de deux tonnes – une fois dans le SEQE et une fois par les importateurs de carburants.

L'exemple évoqué montre clairement que le fait d'éviter les doubles comptages est une exigence importante à laquelle doivent répondre les attestations liées à l'obligation de compensation, mais aussi tous les autres certificats. C'est le seul moyen pour que ces instruments puissent avoir l'effet bénéfique sur le climat indispensable pour compenser les émissions.

3 Principaux défis à relever par le marché volontaire

Le marché volontaire international des certificats d'émission de gaz à effet de serre existe déjà depuis près de 20 ans. Il se caractérise par une multitude de fournisseurs privés (parmi lesquels un certain nombre d'entreprises suisses) et de normes de certification. Au cours des dernières années, le marché volontaire a enregistré une croissance importante de la demande de certificats de compensation, notamment de la part d'entreprises souhaitant déclarer leurs produits ou leur organisation « neutre en

⁵ Cette affirmation se fonde sur l'hypothèse que le CO₂ émis lors de l'élimination du bois (généralement par combustion) est prélevé à nouveau dans l'atmosphère par un nouvel arbre (cycle court du CO₂).

carbone », « climatiquement neutre », « Paris Aligned » ou encore « compatible zéro net » (ou toute formulation équivalente), voire arborer un label correspondant. Pour atteindre des objectifs de « neutralité climatique », les entreprises utilisent souvent aussi des compensations d'émissions de gaz à effet de serre afin de contrebalancer leurs émissions restantes, ce qui ne fait d'ailleurs pas toujours l'objet d'une communication claire. De plus, les certificats employés sur le marché volontaire présentent souvent un niveau de qualité inférieur à ceux du marché obligatoire, qui doivent être conformes à des exigences légales.

Néanmoins, les marchés volontaires internationaux de compensation et, en partie aussi, leurs pendants obligatoires sont confrontés, depuis leur création, à des défis concernant la qualité et l'intégrité environnementale des certificats :

- Absence d'additionnalité : nombre de projets de compensation ne fournissent pas de preuve claire qu'ils n'auraient pas été mis en œuvre sans la contribution (souvent relativement modeste) issue du paiement de compensation.
- Surestimation de la prestation de réduction ou des effets de puits de carbone : les méthodes de calcul utilisées par les normes de certification peuvent aboutir à la comptabilisation d'une prestation de réduction des émissions ou de puits de carbone supérieure à la réalité.
- Manque de permanence : la prestation de réduction ou des effets de puits de carbone d'un projet doit être maintenue sur plusieurs décennies – un défi particulièrement difficile à relever dans les projets forestiers.
- Double comptage : un risque existe que la prestation de réduction ou des effets de puits de carbone d'un projet de compensation soit imputée en parallèle à différents objectifs climatiques. Étant donné que, depuis l'accord sur le climat, tous les pays ont un objectif de réduction national (NDC) à atteindre, ce risque se manifeste désormais aussi sous la forme d'une double imputation à des objectifs nationaux. Et le même phénomène s'observe également entre différents instruments légaux à l'échelon national.

Certaines informations⁶ laissent penser qu'aucune des normes de certification existantes destinées au marché volontaire ne peut garantir, pour l'ensemble des types de projets, le respect de tous les critères de qualité requis en vue de relever les quatre défis susmentionnés. La signification de ce constat est double. D'une part, les acheteurs font l'acquisition de certificats de mauvaise qualité (c'est-à-dire qu'une tonne certifiée ne correspond pas à une réduction effective ou au piégeage d'une tonne de CO₂) et ne tiennent donc pas leurs « promesses » en matière de protection du climat. D'autre part, il en résulte des critiques régulières dans les médias envers des projets spécifiques ainsi qu'une déstabilisation des acheteurs, qui ne trouvent pas de normes de qualité fiables sur le marché et vont parfois jusqu'à renoncer à acheter des compensations (ou ne communiquent pas sur leur démarche en raison des risques d'image associés). Pour les consommateurs de produits labellisés par exemple « neutre en carbone », une qualité insuffisante des certificats conduit à une tromperie puisque le niveau de qualité mis en avant n'est pas fourni⁷.

4 État des lieux de la régulation au niveau de l'UE et dans une sélection de pays

Au sein de l'UE et dans certains autres pays, la qualité douteuse des certificats d'émission de gaz à effet de serre et le caractère parfois opaque des labels volontaires se sont frayé un chemin dans les débats parlementaires. Les interventions législatives adoptent quatre angles d'approche différents : la protection des consommateurs, les obligations de faire rapport imposées aux (grandes) entreprises,

⁶ [Revealed: more than 90% of rainforest carbon offsets by biggest provider are worthless, analysis shows, The Guardian, 18 janvier 2023](#), ou [Studie der Stiftung Allianz für Entwicklung und Klima, mai 2020](#)

⁷ La fondation suisse de protection des consommateurs Konsumentenschutz a ainsi déposé auprès du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) un recours à l'encontre de la société de remontées mécaniques de l'Engadine en raison du slogan « CO₂-neutral Skifahren » (littéralement « Un ski neutre en CO₂ », voir le [site Internet de Konsumentenschutz](#), consulté le 15 février 2023).

les directives (volontaires) relatives à la qualité des certificats et la régulation des certificats sur les bourses spécialisées (voir le tableau 1).

L'UE et plusieurs pays européens sont partis de la protection des consommateurs : en France, un décret entré en vigueur début 2023 exige ainsi le respect de certaines conditions pour qu'un produit ou un service puisse être qualifié par exemple de « climatiquement neutre ».

Au niveau de l'UE, la Commission a élaboré en mars 2022 une proposition concrète pour améliorer la protection des consommateurs⁸, la législation correspondante étant encore en délibération au Parlement. Le texte prévoit que les entreprises ne peuvent faire d'allégation environnementale relative aux performances environnementales futures, notamment en ce qui concerne la neutralité climatique, que si elles l'assortissent d'engagements et d'objectifs clairs, objectifs et vérifiables en matière de réduction de son empreinte, ainsi que d'un système de contrôle indépendant. Les allégations générales telles que « climatiquement neutre » doivent être interdites si aucune performance environnementale particulière ne peut être démontrée. Le processus législatif est en cours.

D'autres gouvernements comme celui des Pays-Bas ou de la Suède envisagent de renforcer l'information et, au besoin, de surveiller davantage le respect des lois existantes en matière de protection des consommateurs afin d'améliorer la qualité des certificats utilisés et le bien-fondé des « promesses de neutralité carbone ». Ce processus est soutenu, en partie, par un nombre accru d'actions en justice à l'encontre de certaines entreprises et de leurs promesses de neutralité carbone⁹. Aucune modification législative n'a encore été effectuée.

En Finlande, une étude du ministère de l'Environnement¹⁰ propose différentes options de régulation : de nouvelles règles concernant la publicité en lien avec la « neutralité carbone », la publication par le gouvernement de critères de qualité des projets de compensation, ou encore l'établissement d'un registre national des projets de compensation pour éviter les doubles comptages. Là encore, cette étude n'a entraîné pour l'instant aucune modification législative.

Concernant l'obligation de faire rapport des entreprises, le Royaume-Uni impose dans ses directives sur les rapports environnementaux¹¹, mises à jour en mars 2019, que les projets de compensation respectent des critères de qualité pour pouvoir être imputés. En Allemagne, le Bureau fédéral de l'environnement (*Umweltbundesamt*, UBA) a publié en 2018 un guide¹² (non contraignant) contenant des critères de qualité pour la compensation volontaire des émissions de CO₂ ainsi que des instructions pour éviter les doubles comptages lors de l'imputation à la comptabilité carbone des entreprises. Aucune modification législative n'a été entreprise à ce jour.

Les États-Unis suivent une autre approche : l'autorité de surveillance américaine des contrats à terme de marchandises (*Commodity Futures Trading Commission*, CFTC) étudie, depuis plusieurs années déjà, si et comment le marché volontaire pourrait être régulé afin de garantir un haut niveau de qualité des certificats négociés et de parvenir à une standardisation. En octobre 2022, un groupe de sept sénateurs a exhorté la CFTC à réguler le marché volontaire constitué de certificats de qualité élevée et à permettre ainsi des transactions boursières sûres ainsi qu'une mise à l'échelle de l'instrument. Aucune transposition légale n'a encore été effectuée.

Le tableau suivant donne un aperçu simplifié des différentes approches (voir l'étude INFRAS 2023 pour une présentation plus complète) :

⁸ [EUR-Lex - 52022PC0143 - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#). La proposition de la Commission européenne est actuellement examinée par le Parlement et le Conseil de l'UE.

⁹ Voir le document :

https://www.konsumentverket.se/contentassets/6059ffaa60b41daa76cf3dfe0849867/pm_miljopastaenden_kli_matkompenserade_produkter_kov_2021_tillganglig.pdf (en suédois)

¹⁰ [Étude](#) (en finnois)

¹¹ <https://www.gov.uk/government/publications/environmental-reporting-guidelines-including-mandatory-greenhouse-gas-emissions-reporting-guidance> (en anglais)

¹²

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/ratgeber_freiwillige_co2_kompensation_final_internet.pdf (en allemand)

Tableau 1 : réglementations prévues ou déjà en vigueur au niveau de l'UE et dans une sélection de pays concernant le marché volontaire de la compensation des émissions de gaz à effet de serre

Pays	Mesures pertinentes pour le marché volontaire de la compensation	Angle d'approche de la réglementation	Situation de la réglementation
UE	Les entreprises ne peuvent faire d'allégation relative aux performances environnementales futures, notamment sur la neutralité climatique, que si elles l'assortissent d'engagements et d'objectifs clairs, objectifs et vérifiables, ainsi que d'un système de contrôle indépendant. Les allégations générales telles que « climatiquement neutre » doivent être interdites en l'absence de démonstration d'une excellente performance environnementale.	Protection des consommateurs : nouvelles prescriptions	Proposition de la Commission européenne du 30 mars 2022, processus législatif en cours
France	Les produits et les services peuvent être qualifiés par exemple de « climatiquement neutres » uniquement si un bilan des émissions est publié chaque année et qu'aucune augmentation de ces émissions n'est constatée entre deux années successives (avant compensation). Concernant les projets de compensation, il convient de fournir des informations complètes et de respecter des critères de qualité définis.	Protection des consommateurs : nouvelles prescriptions	Le décret est en vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2023.
Pays-Bas	L'autorité de la concurrence néerlandaise (ACM) a informé qu'elle serait à l'avenir plus attentive à l'utilisation par les entreprises d'allégations telles que « neutre en carbone » ou « climatiquement neutre ». Des explications claires et concrètes doivent y être associées, notamment sur les compensations des émissions.	Protection des consommateurs : interprétation plus stricte de lois existantes	Le communiqué a été publié le 13 décembre 2022.
Suède	Plusieurs études mandatées par l'autorité suédoise de protection des consommateurs montrent que les consommateurs ne comprennent pas ce que signifient les allégations « climatiquement neutre » ou « compensé carbone ». L'autorité continuera d'observer les évolutions et renforcera la surveillance si nécessaire.	Protection des consommateurs : interprétation plus stricte de lois existantes	Diverses études depuis 2020
Royaume-Uni	Les directives du gouvernement sur les rapports environnementaux contiennent des critères de qualité pour les compensations des émissions de gaz à effet de serre (GES) que les entreprises doivent respecter pour pouvoir revendiquer ces compensations.	Obligation de faire rapport des entreprises : directives sur la qualité des compensations d'émissions de GES	La mise à jour de mars 2019 des directives est en vigueur.
Allemagne	- Le guide du Bureau fédéral de l'environnement (UBA) contient des critères de qualité pour les compensations des émissions de GES ainsi que des informations sur les standards de qualité. - Les instructions de l'Alliance pour le développement et le climat proposent des pistes pour éviter les doubles comptages et les risques d'image liés aux compensations volontaires.	Directives volontaires sur la qualité des compensations des émissions de GES	- Le guide de l'UBA a été publié en juillet 2018. - Les instructions de l'Alliance ont été publiées en février 2021.
Finlande	Une étude mandatée par le ministère de l'Environnement propose différentes options de réglementation : un guide des meilleures pratiques élaboré par le gouvernement et contenant des critères de qualité, un registre national pour éviter les doubles comptages et de nouvelles règles concer-	Protection des consommateurs : nouvelles règles ; registre national ; directives sur la qualité des compen-	Étude de 2021

Pays	Mesures pertinentes pour le marché volontaire de la compensation	Angle d'approche de la régulation	Situation de la régulation
	nant la publicité en lien avec les projets de compensation volontaires.	sations des émissions de GES	
États-Unis	L'autorité de surveillance des contrats à terme de marchandises (CFTC) mène actuellement des discussions sur la manière dont le marché volontaire pourrait être régulé.	Régulation de la qualité des réductions des émissions	La CFTC élabore actuellement des propositions.

Le tableau ci-dessus ne prétend pas être exhaustif ; les exemples de la Nouvelle-Zélande ou du Danemark, entre autres, ne sont ainsi pas pris en compte.

5 Conclusion

Selon l'accord sur le climat signé à Paris, tous les projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre autorisés par le pays hôte sont imputés à la réalisation de son objectif de réduction national (NDC). C'est pourquoi l'accord stipule que chaque certificat peut être utilisé par un seul pays ou un seul acteur privé. Il permet aussi explicitement l'utilisation de certificats à titre volontaire, sous réserve de l'autorisation du pays concerné. Une base est ainsi créée pour éviter la double imputation des certificats à la fois sur le marché obligatoire et sur le marché volontaire.

La plupart des pays mettent en place des régulations par le biais de la protection des consommateurs ou ont engagé des réflexions sur le sujet. Les utilisations abusives de labels doivent ainsi être interdites. Au Royaume-Uni, des critères de qualité viennent compléter l'obligation en vigueur, pour les entreprises, de publier leurs bilans d'émissions de gaz à effet de serre, tandis que les États-Unis s'efforcent d'influer sur la qualité des certificats.

La mention explicite dans l'accord sur le climat, l'attention accrue portée au sujet par les consommateurs ainsi que les activités croissantes des entreprises dans le domaine sont autant d'incitations pressantes à mettre en place une régulation efficace et forte du marché volontaire. De telles règles pourraient en effet contribuer à garantir sa crédibilité et sa performance à long terme. Pour cela, il faut veiller notamment à ce que l'emploi de certificats d'émission pour accomplir tant les efforts imposés par la loi que les efforts volontaires en matière de climat n'entraîne pas de doubles comptages. De plus, les éventuelles mesures devraient prendre en compte l'évolution internationale afin d'éviter un « *Swiss Finish* ». Par son efficacité et sa capacité d'innovation, le marché volontaire peut apporter une contribution importante à la réalisation de l'objectif de zéro net – mais seulement si les certificats et les labels tiennent leurs promesses.