

Publié par la

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Mandaté par la



Ministère fédéral
de l'Environnement, de la Protection de la Nature
et de la Sécurité nucléaire

de la République fédérale d'Allemagne

GUIDE DE NÉGOCIATIONS SUR L'ARTICLE 6 DE L'ACCORD DE PARIS SUR LE CLIMAT

A l'intention des négociateurs de la Tunisie



AGENCE NATIONALE POUR
LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE
ANME

Un engagement durable et renouvelable



Ministère des Affaires
Locales et de l'Environnement



Désignation du programme/projet

Global Carbon Market - Tunisia Unit (GCM)

Responsable

Torsten Greis, Chef de Projet, torsten.greis@giz.de

Auteur

Matthieu Wemaere, avocat à la cour
Frédéric Gagnon-Lebrun, European Relations Lead and Climate Expert, Econoler

Revue

Seif Derouiche (GIZ, GmbH, Tunisia)

Collecte des données

Stéphane Poellaer (Alterline, Bureau d'études)

Conception

Sana Ben Ammar, Com'In, Tunisie

Crédits photos

GIZ

Tunisie, Novembre 2019

Table des matières.....	3
Acronymes.....	4
Résumé exécutif.....	5
Introduction.....	8
1 Les mécanismes fondés sur le marché.....	10
2 Enjeux transversaux.....	12
2.1 Comptabilisation et ajustement correspondant.....	12
2.2 La formulation des cibles et l'intégrité environnementale.....	15
3 Le mécanisme de l'article 6.2.....	17
3.1 Le champ d'application et la nature des ITMO.....	17
3.2 Gouvernance.....	18
3.3 Part des recettes.....	19
4 Le mécanisme de l'article 6.4.....	21
4.1 Champ d'application.....	21
4.2 Additionnalité.....	23
4.3 « Atténuation globale ».....	25
4.4 Comptabilisation des réductions d'émissions de l'Article 6.4.....	26
4.5 Gouvernance.....	37
4.6 Parts des recettes.....	30
4.7 Liens avec le Protocole de Kyoto.....	32
5 Conclusion.....	35

ACRONYMES

AND	Autorité nationale désignée
AOSIS	Alliance of Small Island States
CCNUCC	Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDN	Contribution déterminées au niveau national
CMA	Conférence des Parties agissant à titre de Réunion des Parties l'Accord de Paris
COP	Conference of the Parties
CORSIA	Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation
GES	Gaz à effet de serre
ITMO	Internationally Transferred Mitigation Outcomes
MDP	Mécanisme de développement propre
MoC	Mise en œuvre conjointe
MRV	Monitoring, Reporting and Verification
OACI	Organisation de l'Aviation Civile Internationale
SBTSA	Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice
PMA	Pays les moins avancés
REDD	Réduction des émissions de la déforestation et de la dégradation
UE	Union européenne
UQA	Unités de quantités attribuées
URCE	Unités de réduction certifiées
URE	Unités de réduction d'émissions

RESUME EXECUTIF

Contexte et présentation du guide

Le présent guide vise à contribuer à la bonne préparation de l'équipe des négociateurs tunisiens sur l'enjeu des approches coopératives prévues à l'Article 6 de l'Accord de Paris en vue de la 25^e Conférence des Parties (COP-25) qui se tiendra à Madrid, Espagne, sous la présidence du Chili, en décembre 2019. Les modalités et lignes directrices pour l'Article 6 n'ayant pas été adoptées à la COP-24, ce guide décortique les principaux points d'achoppement dans les négociations de cet Article 6 et met en exergue les liens avec d'autres dispositions pertinentes de l'Accord de Paris, notamment ses articles 4 et 13.

Mécanismes des Articles 6.2 et 6.4

L'Article 6 de l'Accord de Paris propose deux mécanismes de marché, qui suivent des logiques d'opération distinctes. Le mécanisme de l'Article 6.2 prévoit que les pays puissent transmettre entre eux des résultats d'atténuation transférés à l'échelle internationale (ITMO, de l'anglais Internationally Transferred Mitigation Outcomes) afin que ces derniers soient utilisés par les pays acquéreurs pour démontrer l'atteinte des objectifs communiqués dans leurs CDN. Le mécanisme de l'Article 6.4 est un nouveau « mécanisme pour contribuer à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et promouvoir le développement durable ». Deux notions fondamentales d'« ambition plus grande » et de promotion de l'« intégrité environnementale », mentionnées notamment à l'Article 6.1, doivent guider la mise en œuvre de ces deux mécanismes et sont importantes pour apprécier plusieurs points d'achoppement dans les négociations.

Enjeux transversaux communs aux Articles 6.2 et 6.4

Les enjeux transversaux et communs aux mécanismes des Articles 6.2 et 6.4 incluent la protection de l'intégrité environnementale résultant de l'utilisation des mécanismes et des transferts de « résultats d'atténuation ». Les deux enjeux clés liés à l'intégrité environnementale sont :

- › La comptabilisation et l'ajustement correspondant permettent d'éviter un double comptage des « résultats d'atténuation », qui est une situation dans laquelle un pays comptabilise une réduction d'émissions réalisée dans un secteur couvert par sa CDN pour démontrer l'atteinte de la cible de sa CDN et, du même coup, vend cette même réduction sous la forme d'un « résultats d'atténuation » à un autre pays, qui à son tour l'utilise pour démontrer la conformité avec sa CDN.
- › La formulation des cibles importe pour éviter la création d'« air chaud » (ou « hot air »), qui provient d'une situation dans laquelle les résultats d'atténuation générés ne proviendraient pas d'un réel effort de réduction des émissions, mais seraient plutôt le résultat d'une cible trop peu contraignante.

Mécanismes de l'article 6.2

L'Article 6.2 crée non seulement un nouveau mécanisme, mais un mécanisme d'un nouveau genre qui offre beaucoup de flexibilité aux pays participants à un transfert d'ITMO. Les enjeux liés au mécanisme de l'article 6.2 incluent le champ d'application et la nature des ITMO, la gouvernance du mécanisme et la part des

GUIDE DE NÉGOCIATIONS SUR L'ARTICLE 6

recettes. Le tableau ci-après décrit chacun des enjeux, évoque les points d'achoppements qui pourraient subvenir au cours des négociations et les implications éventuelles.

Mécanismes de l'article 6.4

L'Article 6.4 établit un nouveau mécanisme fondé sur le marché pour contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et soutenir le développement durable. Le mécanisme de l'Article 6.4 prévoit une supervision internationale, qui aura pour responsabilité notamment de certifier les réductions d'émissions pouvant être vendues et utilisées par un autre pays pour démontrer la conformité avec sa CDN. Les enjeux liés au mécanisme de l'article 6.4 comprennent le champ d'application, l'additionnalité, l'atténuation globale, la comptabilisation des réductions d'émissions, la gouvernance, la part des recettes et les liens avec le protocole de Kyoto.

Tableau E.S 1 Détails des enjeux du mécanisme de l'Article 6.2

Description de l'enjeu	Points d'achoppements	Implications
Champ d'application et nature des ITMO		
Peu de directives existent quant au champ d'application et la nature des ITMO, ce qui implique que n'importe quelle action peut générer un résultat d'atténuation pouvant être transféré à l'échelle internationale et ce résultat d'atténuation peut être exprimé dans n'importe quelle unité de mesure. L'Article 6.2 offre donc une grande flexibilité aux Parties.	Certaines parties souhaitent imposer le moins de restrictions à la génération d'ITMO alors que d'autres souhaitent l'encadrer afin de préserver l'intégrité environnementale du mécanisme et promouvoir le développement durable.	L'imposition de restrictions sur les transferts d'ITMO pourrait servir à préserver l'intégrité environnementale du mécanisme, mais pourrait aussi limiter son utilisation.
Gouvernance du mécanisme		
Bien qu'une supervision internationale ne soit pas explicitement prévue pour l'Article 6.2, des préoccupations quant au respect des lignes directrices par les pays participant aux transferts d'ITMO, ainsi que les propositions de restrictions sur les ITMO, poussent certains pays à revendiquer des mécanismes de gouvernance internationale pour sa supervision.	Les points de vue des parties divergent sur les mandats et les rôles précis de ce processus et du secrétariat de la CCNUCC dans la préparation d'une compilation et d'une synthèse sur les lignes directrices.	Certaines parties cherchent à minimiser la gouvernance internationale alors que d'autres cherchent à mettre en œuvre des mécanismes pour préserver l'intégrité environnementale en impliquant les Nations unies.
Part des recettes		
Bien que l'Article 6.2 ne prévoit aucun mécanisme de prélèvement d'une part des recettes sur les transactions d'ITMO, plusieurs pays en développement en réclament afin de générer des ressources financières pouvant être utilisées pour appuyer différentes activités.	Les questions persistantes concernent les points de prélèvement de la part des recettes et le montant de ces prélèvements, mis à part l'existence même d'un tel mécanisme pour l'Article 6.2.	L'enjeu est extrêmement politique et vise principalement à générer des ressources additionnelles pour les pays en développement.
Champ d'application		
En tant que mécanisme destiné à promouvoir l'ambition, une grande variété d'activités d'atténuation peut être envisagée au titre de l'Article 6.4, qui n'impose aucune limitation quant au type d'activité.	La question principale porte sur l'admissibilité d'activités qui ne relèvent pas du champ des CDN et est particulièrement controversée.	La divergence sur l'admissibilité des activités « hors CDN » a de nombreuses implications qui rejaillissent sur d'autres points de la négociation, notamment la comptabilisation des réductions d'émissions dans le pays hôte et les conséquences sur l'évaluation des progrès réalisés par les pays concernés par rapport à leurs cibles de CDN.

TABLE DES MATIERES

Additionnalité		
Le concept d'additionnalité renvoie à l'idée qu'une activité d'atténuation ne puisse faire certifier des réductions d'émissions qu'à condition que les réductions n'aient pas eu lieu en l'absence d'appui du programme de certification.	Le principal point d'achoppement réside en la façon de développer les scénarios de référence, et les méthodologies pour déterminer l'additionnalité, ainsi que les enjeux de gouvernance pour les faire reconnaître par le mécanisme.	Exiger la justification du choix de la méthode par une trajectoire d'émissions est cohérent avec la réalisation des cibles de la CDN.
Atténuation globale		
L'un des objectifs énoncés à l'Article 6.4 est que le mécanisme résulte en « une atténuation globale des émissions mondiales ». C'est un nouveau concept qui être compris comme une promotion de la coopération volontaire dans la mise en œuvre des CDN en vue d'atteindre plus d'ambition en matière d'atténuation, comme l'exige l'Article 6.1.	L'annulation d'une partie des réductions d'émissions au moment de la délivrance ou l'application d'un facteur d'actualisation au volume des réductions d'émissions qui seraient délivrées sont des options proposées, mais rejetées par une majorité de pays développés.	Chacune des options proposées auront, dans une mesure plus ou moins grande, un effet sur l'attractivité du mécanisme (et sur le prix des réductions d'émissions), mais c'est in fine une question de perception qui varie selon les attentes de chacun.
Comptabilisation des réductions d'émissions		
Afin d'éviter le double comptage des réductions d'émissions, l'Article 6.5 pose le principe qu'elles ne doivent pas être utilisées pour démontrer la réalisation de la CDN de la partie hôte si elles sont utilisées par une autre partie pour démontrer la réalisation de sa CDN.	La plupart des pays développés considèrent les réductions d'émissions de l'Article 6.4 comme des ITMO pouvant être transférés selon les orientations de l'Article 6.2 de l'Accord de Paris. Le Brésil considère que les réductions d'émissions de l'Article 6.4 et les ITMO sont deux instruments différents et que le cadre de comptabilisation de l'Article 6.2 ne s'applique pas.	Le Brésil part du postulat que les réductions d'émissions générées par des activités « au-delà de la CDN » n'affecteront ni la comptabilisation des progrès réalisés pour atteindre les cibles de la CDN ni l'intégrité environnementale de l'Accord de Paris.
Gouvernance		
Le mécanisme de l'Article 6.4 est placé sous l'autorité de la CMA, dont il suit les directives qu'elle édicte par voie de décision à l'attention des parties qui utilisent le mécanisme à titre volontaire. D'un point de vue de gouvernance, le mécanisme de l'Article 6.4 est très semblable au MDP du protocole de Kyoto.	La composition de l'organe de supervision est un enjeu stratégique, compte tenu de ses fonctions et de son pouvoir de décision pour rendre des activités admissibles à l'Article 6.4. Les autres enjeux touchent l'élaboration des exigences, l'opérationnalisation du mécanisme, et le soutien à sa mise en œuvre.	Il y a une tension entre la volonté de la maîtrise politique du mécanisme (à l'échelle internationale, ou nationale pour ceux qui veulent décentraliser sa gouvernance) et la crainte d'une administration coûteuse (en matière d'exigences à satisfaire et plus particulièrement de gestion du mécanisme par l'organe de supervision s'il venait à assumer toutes les fonctions envisagées).
Part des recettes		
Un mécanisme de prélèvement d'une part des recettes est prévue pour le mécanisme de l'Article 6.4.	Les points d'achoppement se centrent sur le montant de la part des recettes, ainsi que sur le moment et la fréquence du prélèvement.	Dans un contexte où les financements disponibles pour couvrir les coûts d'adaptation sont très insuffisants au regard des besoins, la tentation de prélever une part importante des recettes est grande, ce qui pourrait toutefois avoir un impact sur l'attractivité du mécanisme.
Liens avec le protocole de Kyoto		
Il est question de déterminer la façon d'assurer une transition entre les mécanismes du protocole de Kyoto et ceux de l'Accord de Paris.	La négociation se concentre sur deux points, soit la transition des projets ou programmes d'activités du protocole de Kyoto après 2020, et la transition des crédits d'émissions du MDP et d'autres unités du protocole de Kyoto générée avant 2020.	Puisque le fossé cumulé d'émissions entre les politiques actuelles et les engagements de la CDN à l'horizon 2030 est si important, certains suggèrent que les crédits de Kyoto pré-2020 pourraient être utilisés pour réduire les coûts de mise en conformité. À l'inverse, d'autres craignent que le potentiel d'offre du MDP jusqu'en 2020 inonde le marché.

Conclusion

La négociation sur l'Article 6 est l'enjeu principal de la COP-25 et plusieurs questions doivent encore être réglées. L'articulation entre les mécanismes de l'Article 6.4 et de l'Article 6.2, notamment en ce qui concerne la comptabilisation des transferts et l'utilisation des résultats d'atténuation, ainsi que la mesure dans laquelle l'héritage de Kyoto devrait être ou non repris ou adapté dans l'Article 6.4, sont des problématiques qui ajoutent des couches importantes de complexité aux négociations sur les règles, les modalités et les procédures pour la mise en oeuvre de l'Article 6.4.

Les points d'achoppement demeurent significatifs et les points de vue sont encore très divergents entre les pays. Une des avenues évoquées lors de la pré-COP est qu'un accord intervienne sur des principes et la mise sur pied d'un programme de travail de 2 ans.

INTRODUCTION

L'objectif de ce guide est de contribuer à la bonne préparation de l'équipe des négociateurs tunisiens sur l'enjeu des approches coopératives en vue de la 25^e Conférence des Parties (COP-25, de l'anglais Conference of the Parties) qui se tiendra à Madrid, Espagne, sous la présidence du Chili, en décembre 2019. Les approches coopératives font référence aux mécanismes prévus à l'Article 6 de l'Accord de Paris, dont les mécanismes de marché, qui encadrent l'action volontaire des pays voulant agir de manière concertée pour la mise en oeuvre de leurs contributions déterminées au niveau national (CDN).

Dans le cadre de l'Article 6, la coopération entre les pays rend possible l'utilisation par un pays de « résultats d'atténuation » générés dans un autre pays pour démontrer l'atteinte des cibles annoncées dans sa CDN. Ce type de mécanisme, appelé mécanisme fondé sur le marché, offre des leviers additionnels aux actions d'atténuation à l'échelle nationale, permettant une plus grande flexibilité et des options pour réduire les coûts pour atteindre les cibles. Une étude récente¹ a estimé que la coopération internationale dans le cadre d'une opérationnalisation complète de l'Article 6 permettrait de réaliser des économies de l'ordre de 250 milliards USD pour l'atteinte des cibles d'ici 2030. En réinvestissant ces économies dans des projets de réduction d'émissions, l'atteinte des objectifs de l'Accord de Paris pourrait être accélérée et l'ambition en matière d'atténuation pourrait être rehaussée de plus de 50 %.

L'Article 6 peut donc être un outil important pour la mise en oeuvre de l'Accord de Paris, à condition que des règles et des procédures encadrent son utilisation. A cet égard, la COP-24 de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la première Conférence des Parties agissant à titre de Réunion des Parties l'Accord de Paris (CMA-1, de l'anglais Conference of the Parties acting as the Meeting

¹ Edmonds et al. (2019). The Economic Potential of Article 6 of the Paris Agreement and Implementation Challenges. International Emissions Trading Association (IETA).

of the Parties to the Paris Agreement) de l'Accord de Paris (Katowice, Pologne, du 2 au 15 décembre 2018) ont permis l'adoption partielle du « Livre des Règles » dans le cadre du Programme de Travail de l'Accord de Paris, qui constitue un manuel de procédures, de modalités et de lignes directrices de 133 pages suffisamment clair pour rendre l'Accord de Paris opérationnel aux échelles nationale et internationale. Seules les modalités et lignes directrices pour la mise en œuvre de l'Article 6 de l'Accord de Paris n'ont pu être adoptées à Katowice.

À la suite de quatre années de négociations, il est attendu qu'un accord soit atteint à la COP-25 sur les modalités et lignes directrices pour la mise en œuvre de l'Article 6. Les négociations se tiendront dans différents forums sous l'égide de la CCNUCC (voir Encadré 1).

Ce guide décortique les principaux points d'achoppement dans les négociations de l'Article 6 et met en exergue les liens avec d'autres dispositions pertinentes de l'Accord de Paris, notamment ses Articles 4 (comptabilisation au titre des CDN) et 13 (cadre renforcé de transparence). Il se concentre sur les mécanismes axés sur le marché prévus aux Articles 6.2. et 6.4 qui retiennent l'attention des négociateurs tunisiens aujourd'hui, laissant ainsi de côté l'instrument non fondé sur le marché prévu à l'Article 6.8.

La section 1 présente les grandes lignes de l'Article 6, avant de passer à une analyse détaillée des points d'achoppement des négociations, qui commence par les enjeux transversaux à la section 2, pour se poursuivre avec les points d'achoppement propres aux mécanismes des Articles 6.2 et 6.4 aux sections 3 et 4 respectivement.

Encadré 1 Aspects institutionnels et décisionnels de la CCNUCC

À la suite de l'adoption de l'Accord de Paris, il a été décidé que les sujets liés à l'Article 6 seraient négociés au sein de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA, de l'anglais Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice). Une fois la négociation complétée et qu'un projet de décision aura été préparé par les parties au sein du SBSTA, il reviendra à la CMA d'adopter cette décision qui fixera les modalités et les lignes directrices pour la mise en œuvre de l'Article 6.

GUIDE DE NÉGOCIATIONS SUR L'ARTICLE 6

L'Article 6 de l'Accord de Paris propose deux approches coopératives misant sur des instruments de marché, soit aux Articles 6.2 et 6.3, nommés ci-après le mécanisme de l'Article 6.2, et aux Articles 6.4 à 6.7, nommés ci-après le mécanisme de l'Article 6.4. Ces mécanismes sont différents et suivent des logiques d'opération distinctes (voir Tableau 1) :

- › **Mécanisme de l'Article 6.2.** Ce mécanisme prévoit que les pays puissent transmettre entre eux des résultats d'atténuation transférés à l'échelle internationale (ITMO, de l'anglais Internationally Transferred Mitigation Outcomes) afin que ces derniers soient utilisés par les pays acquéreurs pour démontrer l'atteinte des objectifs communiqués dans leurs CDN. Il est prévu :
 - Que les pays participent de manière volontaire et concertée, ce qui implique qu'une partie importante des aspects liés à la détermination des « résultats » et à la participation relève de la discrétion des pays qui doit être réglée dans le cadre de leur relation bilatérale (ou régionale). Il faut garder à l'esprit que des personnes publiques ou privées peuvent y participer avec l'autorisation du gouvernement de leur pays².
 - Qu'une partie ne puisse utiliser des ITMO pour se conformer aux objectifs de la CDN qu'à condition que cela respecte l'intégrité environnementale, afin notamment d'éviter tout double comptage des émissions.
 - Que la promotion du développement durable soit déterminée de manière souveraine par chaque pays en fonction de ses circonstances et priorités nationales.
- › **Mécanisme de l'Article 6.4.** Il s'agit d'un nouveau « mécanisme pour contribuer à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et promouvoir le développement durable ». Contrairement au mécanisme de l'Article 6.2, l'Accord de Paris prévoit la mise sur pied d'une gouvernance internationale du mécanisme de l'Article 6.4, responsable notamment de définir les règles de fonctionnement et d'admissibilité pour certifier les réductions d'émissions. La conception et la gouvernance du mécanisme s'inspirent en grande partie des deux mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto, soit le mécanisme de développement propre (MDP) et la mise en oeuvre conjointe (MoC), bien qu'il y ait plusieurs différences notables entre ceux-ci (voir Encadré 2).

Les articles créant ces deux mécanismes de marché doivent être lus conjointement avec l'Article 6.1, reconnaissant que l'utilisation des mécanismes de l'Article 6 puisse permettre une ambition plus grande dans leurs actions d'atténuation et d'adaptation et de promouvoir le développement durable et l'intégrité environnementale. Ces notions d'« ambition plus grande » et de promotion de l'« intégrité environnementale » sont fondamentales pour apprécier plusieurs points d'achoppement dans les négociations.

² Voir l'Article 6.3 de l'Accord de Paris

LES MECANISMES FONDÉS SUR LE MARCHÉ

Tableau 1 Les principales distinctions entre les deux mécanismes fondés sur le marché

Mécanisme	Approche	Logique d'intervention	Supervision internationale	Structure de gouvernance internationale	Certification des réductions d'émissions	Transparence et notification
Article 6.2	Co-opérative	Transfert de « résultats d'atténuation »	Décentralisée	Aucune prévue	A déterminer, mais pas prévue à l'échelle internationale	Par le cadre de transparence sous la responsabilité des parties
Article 6.4	Mécanisme d'atténuation et de développement	Génération de réductions d'émissions	Centralisée	Organe de supervision à être désignée	A l'international, par un mécanisme de certification	Centralisée sous la CCNUCC et par le cadre de transparence

Encadré 2 L'Article 6.4 et les mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto

Le mécanisme de l'Article 6.4, également appelé « mécanisme de développement durable », ressemble beaucoup au MDP et à la MoC du protocole de Kyoto. Ces trois mécanismes permettent tous de certifier des réductions d'émissions dans un cadre de supervision internationale. Cependant, les similitudes ne valent qu'au premier abord et les différences ne doivent pas être sous-estimées.

D'abord, le contexte de mise en œuvre du mécanisme de l'Article 6.4 s'apparente plus à celui de la MoC que celui du MDP, en ce sens que tous les pays ont adopté des cibles d'atténuation dans le cadre de leur CDN. En vertu de l'Accord de Paris, tous les pays se sont engagés à soumettre des CDN et à prendre des mesures d'atténuation à l'échelle nationale, dans le but d'atteindre les objectifs ou cibles de leurs contributions. Toutefois, l'Article 4.4 reconnaît que seuls les pays développés devraient avoir des CDN couvrant l'ensemble de leur économie, tandis que les pays en développement devraient continuer à renforcer leurs efforts d'atténuation et sont encouragés à élargir progressivement le champ d'application de leurs CDN.

Les autres différences marquées avec les mécanismes du Protocole de Kyoto sont :

- › Tous les pays peuvent l'utiliser, contrairement aux activités du MDP qui ne peuvent être hébergées que par des pays en développement.
- › Le mécanisme doit permettre une « atténuation globale des émissions mondiales » qui est un concept nouveau devant être partagé et opérationnalisé en cohérence avec l'objectif à long terme de l'Accord de Paris, qui impose d'atteindre une neutralité carbone au cours de la seconde moitié du siècle.

GUIDE DE NÉGOCIATIONS SUR L'ARTICLE 6

Cette section couvre les enjeux transversaux et communs aux mécanismes des Articles 6.2 et 6.4. L'enjeu transversal central de l'Article 6 concerne la protection de l'intégrité environnementale des mécanismes et des transferts de « résultats d'atténuation » qui auront lieu sous sa gouverne. Aux fins de ce guide, l'expression « résultats d'atténuation » fait référence tant aux ITMO transférés dans le cadre du mécanisme de l'Article 6.2 qu'aux réductions d'émissions certifiées par le mécanisme de l'Article 6.4.

Dans le contexte des négociations, il n'existe pas de définition consensuelle de l'intégrité environnementale. Cependant, plusieurs s'entendent sur le fait que l'intégrité environnementale d'un transfert international d'un résultat d'atténuation et de son utilisation serait préservée à condition (Lambert et al. 2017³) :

- › Qu'il n'en résulte pas une somme plus élevée d'émissions couvertes par les CDN; et
- › Que les émissions totales soient les mêmes avec ou sans transferts de résultats d'atténuation pendant une certaine période.

Ces conditions évoquent des enjeux liés à la comptabilisation des CDN des parties coopérant dans le cadre de l'Article 6, qui requiert un « ajustement correspondant » dont il est question à la section 2.1. Elles renvoient également à la formulation des cibles des CDN, et au risque qu'elles ne soient pas ambitieuses. Cet enjeu est traité à la section 2.2. Même si toutes les parties s'entendent sur l'importance de préserver l'intégrité environnementale, plusieurs points d'achoppement existent encore pour sa protection.

Encadré 3 Coordination ou indépendance des mécanismes?

L'Article 6.4 établit un mécanisme qui aura ses propres institutions et sa propre structure de gouvernance. Il est donc possible d'envisager que l'Article 6.4 existe de façon indépendante au mécanisme de l'Article 6.2. En même temps, une autre interprétation veut que l'Article 6.2 serve à encadrer les enjeux de comptabilisation des transferts de réductions d'émissions certifiées par le mécanisme de l'Article 6.4, de façon à ce que les mêmes lignes directrices régissent les transferts et l'utilisation des « résultats d'atténuation » sous 6.2. et 6.4.

2.1. Comptabilisation et ajustement correspondant

2.1.1. Description

Lors d'un transfert de résultats d'atténuation entre deux pays, il est prévu que les parties « appliquent un système fiable de comptabilisation, afin notamment d'éviter un double-comptage ». ⁴ Le double comptage fait

³ Lambert, S. et al. (2017). Environmental Integrity under Article 6 of the Paris Agreement. German Environment Agency UBA).

⁴ Article 6.2.

référence, par exemple, à une situation où un pays comptabilise une réduction d'émissions réalisée dans un secteur couvert par sa CDN pour démontrer l'atteinte de la cible de sa CDN et, du même coup, vend cette même réduction sous la forme d'un ITMO à un autre pays, lui permettant aussi de l'utiliser pour démontrer sa conformité avec sa cible. Pour éviter d'ainsi miner l'intégrité environnementale des transferts, les pays doivent appliquer ce qui est appelé un « ajustement correspondant ». L'enjeu pour la COP-25 est de définir les lignes directrices pour réaliser ces ajustements correspondants, tant pour les transferts sous l'Article 6.2 que l'Article 6.4.

2.1.2. Points d'achoppement

Les principaux points d'achoppement surgissent notamment en raison du fait que les CDN sont délibérément déterminées à l'échelle nationale, ce qui entraîne une grande diversité de types de cibles. Cette diversité s'exprime en matière de a) d'unités de mesure, b) de temporalité et c) de couverture. Elle soulève la question concernant la façon de faire un ajustement correspondant :

- a. entre un résultat d'atténuation, exprimé dans une unité (p. ex., en CO₂eq) et une cible exprimée dans une autre unité de mesure (p. ex. en mégawattheure d'énergie renouvelable produite ou en kilowattheure d'énergie économisée), et vice-versa ;
- b. dans le contexte d'un résultat d'atténuation généré dans un secteur non couvert par la CDN, ou touchant un gaz à effet de serre (GES) non inclus dans la CDN, et qui serait transféré à l'international ;
- c. entre des CDN qui expriment leurs cibles pour une année unique, et non pour une période donnée.

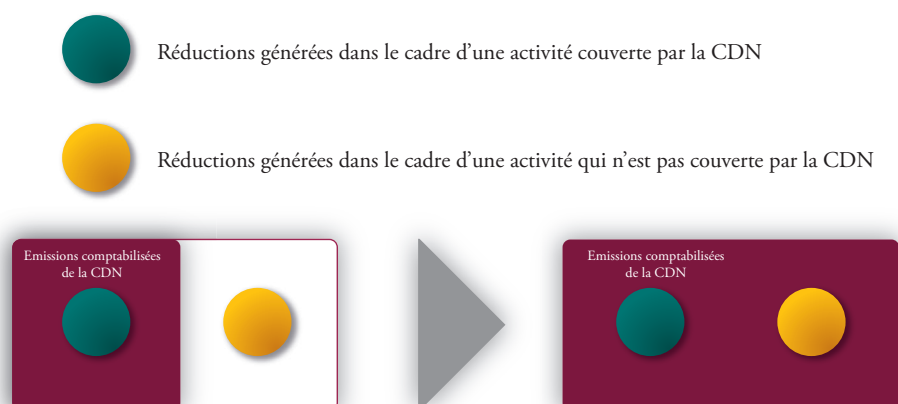
La question touchant les unités ne concerne que le mécanisme de l'Article 6.2 et est donc abordée à la section 3.1. Les deux dernières questions, qui sont particulièrement problématiques dans la négociation, sont reprises plus en détail ci-dessous.

1. Les enjeux de la couverture de la CDN surviennent dans un contexte où la CDN d'un pays ne couvre pas l'économie dans son ensemble ou tous les GES et que des activités d'atténuation génèrent des réductions d'émissions qui sont transférées à l'international. Pour certains, la possibilité de transférer à l'international des résultats d'atténuation générés à l'extérieur de la CDN va à l'encontre de l'Article 4 de l'Accord de Paris, dictant que les pays doivent rehausser l'ambition des CDN successives, notamment en étendant la couverture de leur CDN pour les pays en développement qui n'ont pas l'obligation de soumettre d'entrée de jeu une CDN qui couvre l'économie dans son ensemble. Par ailleurs, force est de constater qu'une grande variété de CDN, dont certaines reposent soit sur des objectifs (à l'échelle de l'économie/sectorielle), soit sur un ensemble d'actions ou de programmes, quantifiables ou non, alors que d'autres dépendent de l'obtention d'un appui financier. Rendre admissibles des activités d'atténuation menées à l'extérieur de la CDN aux transferts internationaux risque de créer un contre-incitatif à l'élargissement de

GUIDE DE NÉGOCIATIONS SUR L'ARTICLE 6

la couverture. Bien que certains n'y voient pas d'enjeu, d'autres parties souhaitent limiter l'admissibilité de ces activités et/ou les admettre, mais à condition qu'un ajustement correspondant soit fait lors de la comptabilisation de la CDN du pays hôte pour éviter de créer ce contre-incitatif.

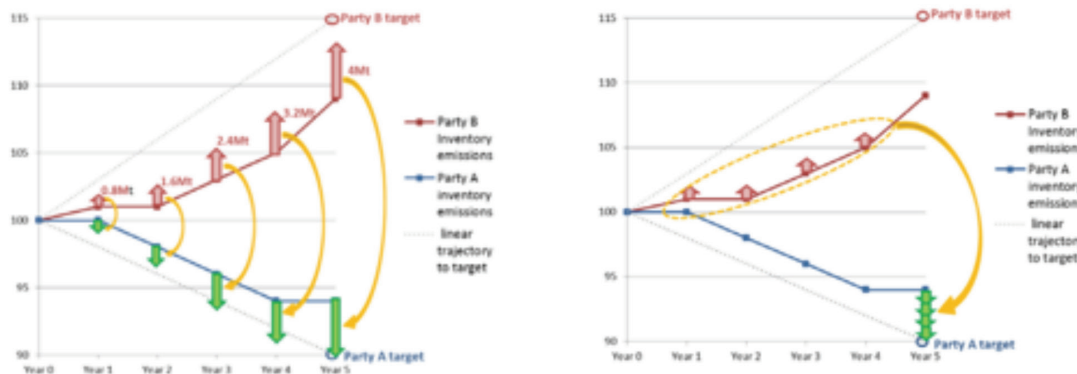
Figure 1 L'enjeu de la couverture des CDN



2. Les enjeux de la temporalité dans la formulation des cibles posent des défis à la fois pour la génération et pour l'utilisation de résultats d'atténuation. La Figure 1 montre une situation où la cible des pays ne concerne qu'une seule année. Pour cette raison, il n'y a aucune contrainte relative à la trajectoire des émissions entre l'année de base et l'année cible. Dans ce contexte, le pays n'atteignant pas sa cible n'a besoin de compenser que les émissions de l'année de sa cible, et n'a aucun incitatif à acheter des résultats d'atténuation pour couvrir ses émissions des années précédentes, contrairement à ce qu'indique la figure. La situation serait différente si le pays avait exprimé son objectif sous forme de « budget carbone » pour une certaine période, comme c'est le cas dans le contexte du Protocole de Kyoto. La figure de droite montre une autre façon d'aborder l'enjeu, permettant à un pays d'utiliser des réductions de millésimes de l'année précédant l'année de sa cible pour l'atteinte de celle-ci. Le fait que le pays n'ait pas de cible pour les années pendant lesquelles les réductions d'émissions sont générées pose la question de la ligne de référence, qui ne peut être la cible de la CDN. De ce fait, seule une approche définissant une ligne de référence à l'échelle de projets, de programmes ou de politiques permettrait de générer des résultats d'atténuation crédibles, comme ce serait le cas dans le cadre du mécanisme 6.4. Ce n'est donc un enjeu que pour l'Article 6.2. Par contre, la question de l'ajustement correspondant se pose pour les transferts sous les deux mécanismes. Est ce que le pays vendeur ajusterait la comptabilisation de sa CDN que pour l'année de sa cible?

⁵ La Hoz et al. (2017). International transfers under Article 6 in the context of diverse ambition of NDCs. Environmental integrity risks and options to address them. Stockholm Environment Institute (SEI).

Figure 2 L'enjeu des cibles annuelles⁵



Enfin, la question relative au moment auquel chacune des parties coopérant dans le contexte de l’Article 6 doit faire l’ajustement correspondant et le communiquer aux autres parties de l’Accord de Paris est posée. Est-ce, par exemple, au moment où un résultat d’atténuation est vendu ou au moment où un pays utilise un résultat d’atténuation importé d’un autre pays pour démontrer sa conformité? Est-ce que les deux parties devraient faire l’ajustement correspondant au même moment?

2.1.3. Implications

Rares sont les parties qui ont formulé une CDN qui couvre l’économie dans son ensemble, tous les GES et qui présente une cible exprimée en CO2eq, couvrant une période et non pas une seule année.

Ainsi, ces questions représentent un réel casse-tête pour la vaste majorité des pays qui envisagent utiliser les deux mécanismes de l’Article 6 et qui comptent le faire, à la fois, en préservant l’intégrité environnementale des transferts et de l’utilisation des résultats d’atténuation pour démontrer le respect des cibles de leur CDN, et en évitant de créer un contre-incitatif à l’élargissement de la couverture des futures CDN.

2.2. La formulation des cibles et l’intégrité environnementale

2.2.1. Description

Au-delà de la comptabilisation et l’ajustement correspondant, le risque de création d’« air chaud » (de l’expression « hot air », en anglais) peut également compromettre l’intégrité environnementale du mécanisme. L’« air chaud » provient d’une situation selon laquelle la cible de la CDN du pays vendeur

de résultats d'atténuation est moins contraignante qu'un scénario d'émissions dit de « cours normal des affaires ». Dans cette situation, les résultats d'atténuation générés ne proviendraient pas d'un réel effort de réduction des émissions, mais seraient plutôt le résultat d'une cible trop peu contraignante, ce qui entraînerait une augmentation des émissions s'ils devaient être utilisés pour l'atteinte des cibles de la CDN d'un autre pays.

Ce risque ne se présente pas dans une situation où la cible de la CDN est jugée comme étant suffisamment ambitieuse, puisque les réductions non additionnelles devront être « compensées » par des réductions dans d'autres secteurs de l'économie également couverts par la CDN pour pouvoir atteindre ses objectifs. Aucun gouvernement n'aurait donc intérêt à vendre des réductions non additionnelles.

Au contraire, le principe d'additionnalité et l'utilisation d'une ligne de référence conservatrice pour la génération de résultats d'émissions sont des outils pour aider un pays à s'assurer qu'il ne se prive pas de réductions d'émissions à un coût raisonnable aux fins de sa propre CDN en les vendant à l'échelle internationale.

2.2.2. Points d'achoppement

Bien que le risque d'« air chaud » existe pour les deux mécanismes, les points d'achoppement diffèrent en raison des outils disponibles. Pour le mécanisme de l'Article 6.4, l'enjeu principal réside dans la définition et l'application du principe d'additionnalité (voir section 4.2).

Quant au mécanisme de l'Article 6.2, les points de vue des parties diffèrent en fonction de leur interprétation du champ d'application du mécanisme, à savoir s'il devrait se concentrer simplement sur la procédure de transferts des ITMO ou aussi sur la génération (voire la qualité) des ITMO générées (voir section 3.1).

2.2.3. Implications

La résolution de cet enjeu suggère une évaluation externe des cibles des CDN, ce qui est toutefois politiquement inconcevable pour la vaste majorité des parties. Vient ensuite l'imposition de règles sur la qualité des résultats d'atténuation transférés, abordée spécifiquement pour chacun des mécanismes dans les sections suivantes.

L'Article 6.2 crée non seulement un nouveau mécanisme, mais un mécanisme d'un nouveau genre qui offre beaucoup de flexibilité aux pays participants à un transfert de ITMO. A première vue, l'Article 6.2 ne semble fournir qu'un cadre de comptabilisation des transferts qui devra être utilisé par les pays. Les points d'achoppement les plus importants dans les négociations sur l'Article 6.2 tournent autour de la question de la préservation de l'intégrité environnementale, qui pousse certains pays à demander un renforcement de la gouvernance du mécanisme de l'Article 6.2.

3.1. Le champ d'application et la nature des ITMO

3.1.1. Description

Les Articles 6.2 et 6.3 n'offrent que peu de directives quant au champ d'application et la nature des ITMO. Une interprétation littérale du texte suggère que le champ d'application du mécanisme est ouvert : n'importe quelle action peut générer un résultat d'atténuation pouvant être transféré à l'échelle internationale et ce résultat d'atténuation peut être exprimé dans n'importe quelle unité de mesure.

Ainsi, un ITMO pourrait, par exemple, être un droit d'émission d'un système de permis échangeable, le résultat d'atténuation généré par une taxe sur le carbone ou encore un crédit généré par un programme national de certification des réductions d'émissions dans un secteur donné, que ce soit un crédit d'émission ou un certificat d'énergie renouvelable. Par conséquent, le mécanisme de l'Article 6.2 offre beaucoup de flexibilité aux parties, à moins que celles-ci ne décident de lignes directrices à suivre ou d'imposer certaines restrictions.

3.1.2. Points d'achoppement

Certaines parties souhaitent imposer le moins de restrictions possible à la génération de ITMO, arguant que des restrictions iraient à l'encontre de l'approche ascendante qui est l'esprit même de l'Accord de Paris. Ces mêmes parties considèrent qu'il est suffisant pour préserver l'intégrité environnementale du mécanisme que les pays participants à des transferts de ITMO fassent le suivi des transferts et notifient les autres parties de ces derniers dans le contexte du cadre de transparence.

D'autres parties souhaitent toutefois établir des lignes directrices et/ou imposer différentes restrictions avec pour objectif de préserver l'intégrité environnementale du mécanisme et promouvoir le développement durable. En matière d'intégrité environnementale, deux enjeux se posent :

- › **Qualité des ITMO** : Certains pays souhaiteraient des garanties que les ITMO soient « réelles, additionnelles, vérifiables et permanentes », de façon à éviter notamment les risques d'« air chaud ». Ainsi, les programmes nationaux générant des ITMO pourraient faire l'objet d'un examen international. Par exemple, il s'agirait de s'assurer que la quantité de droits d'émissions dans un système de permis échangeable est bel et bien moindre que les émissions suivant un scénario « cours normal des affaires ».

GUIDE DE NÉGOCIATIONS SUR L'ARTICLE 6

- › Qualité des transferts : Certains pays souhaitent que les ITMO prennent la forme d'unités et non pas simplement de réduction d'émissions, par exemple par rapport au niveau d'émissions comptabilisées de la CDN. Cette approche permettrait d'assurer plus facilement un suivi des transferts, par exemple, en assignant un numéro de série aux ITMO.

La qualité des ITMO peut aussi être comprise comme étant liée à la promotion du développement durable, une question épineuse en raison de la perception partagée par plusieurs que la définition du développement durable est une prérogative nationale.

D'autres exemples de restrictions que certains pays cherchent à imposer incluent :

- › Une restriction sur l'utilisation des ITMO, qui ne leur permettrait pas de les utiliser à d'autres fins que pour l'atteinte des objectifs des CDN.
- › Une limite sur les transferts de ITMO dans le but d'encourager les efforts d'atténuation à l'échelle nationale et de minimiser les impacts potentiels du risque d'« air chaud ».

Finalement, certains pays souhaitent exiger que les ITMO soient additionnels par rapport à ce qui est prévu comme niveau d'effort dans la CDN, de façon à garantir la promotion d'une plus grande ambition, en référence à l'Article 6.1.

L'imposition de certaines restrictions nécessitera des mécanismes de gouvernance internationale, qui font également l'objet d'intenses négociations (voir section 3.3).

3.1.3. Implications

L'imposition de restrictions sur les transferts de ITMO pourrait servir à préserver l'intégrité environnementale du mécanisme, mais pourrait aussi limiter son utilisation. Il y a donc un équilibre à trouver pour tirer profit des avantages du mécanisme pour rehausser l'ambition en matière d'atténuation et favoriser la coopération tout en évitant les impacts négatifs des transferts.

3.2. Gouvernance

3.2.1. Description

L'Article 6.2 ne prévoit explicitement aucune supervision de la génération de ITMO ou des transferts par des institutions de la CCNUCC. Les transferts devront respecter certaines lignes directrices, comme celles pour l'ajustement correspondant, et les pays devront démontrer qu'elles ont été respectées dans leurs rapports biennaux. Des préoccupations quant au respect des lignes directrices par les pays participant aux transferts de ITMO, ainsi que les propositions de restrictions évoquées à la section 3.1, poussent certains pays à revendiquer des mécanismes de gouvernance internationale pour l'Article 6.2.

3.2.2. Points d'achoppement

Un consensus semble émerger autour de l'idée de mettre sur pied un processus d'examen par des experts, propre à l'Article 6, de la mise en application des lignes directrices, qui serait lié au processus d'examen par des experts prévu dans le cadre de transparence. Cependant, les points de vue des parties divergent sur les mandats et les rôles précis de ce processus et du secrétariat de la CCNUCC dans la préparation d'une compilation et d'une synthèse. Par exemple, est-ce que des recommandations devraient être émises et à quelle fréquence se feront la compilation et la synthèse ?

Certains pays souhaitent également la mise sur pied d'un registre des transactions et des ajustements correspondants. Ce point est intimement lié à la question de la nature des ITMO (voir section 3.1), puisqu'il sera un défi de mettre sur pied un tel registre dans un contexte où les ITMO demeurent hétérogènes, sans numéro de série.

3.2.3. Implications

Certaines parties cherchent à minimiser la gouvernance internationale, afin d'alléger le mécanisme, alors que d'autres cherchent à mettre en œuvre des mécanismes pour préserver l'intégrité environnementale en assignant un rôle plus important aux Nations unies.

3.3. Part des recettes

3.3.1. Description

La « part des recettes » désigne le prélèvement d'une portion des ITMO afin de générer des ressources financières pouvant être utilisées pour appuyer différentes activités, l'adaptation aux changements climatiques étant le plus souvent citée à l'instar de la part des recettes prélevée sur les réductions d'émissions certifiées au titre du MDP afin de financer le Fonds pour l'adaptation. Bien que l'Article 6.2 ne prévoie aucun mécanisme de prélèvement d'une part des recettes sur les transactions de ITMO, plusieurs pays en développement en réclament, comme c'est prévu dans le cadre de l'Article 6.4 (voir section 4.6).

3.3.2. Points d'achoppement

Les tenants d'un prélèvement d'une part des recettes sous l'Article 6.2 fondent leur argument sur la nécessité d'un traitement égalitaire entre les mécanismes des Articles 6.2 et 6.4, de même que sur la création d'une nouvelle source de financement à long terme pour l'adaptation. La crainte évoquée par ceux-ci est que le mécanisme de l'Article 6.2 soit plus attrayant, à la fois pour les pays vendeurs et les pays acquéreurs, que celui de l'Article 6.4 qui serait le seul à prélever une part des recettes. Plusieurs pays en développement doutent d'être en mesure de structurer leurs propres programmes de génération de ITMO leur permettant de participer au mécanisme de l'Article 6.2 et se tourneront donc vers le mécanisme de l'Article 6.4. Ils se considèrent ainsi comme désavantagés par le fait que le prélèvement d'une part des recettes ne soit appliqué qu'à l'Article 6.4.

GUIDE DE NÉGOCIATIONS SUR L'ARTICLE 6

La nature hétérogène des approches coopératives générant des ITMO, et des ITMO eux-mêmes, rendent également plus complexes le calcul de la part des recettes et le prélèvement, comparativement à l'Article 6.4. Des questions se posent donc en ce qui concerne les points de prélèvement de la part des recettes et le montant de ces prélèvements.

3.3.3. Implications

Cet appel à un prélèvement sous l'Article 6.2 est extrêmement politique et vise principalement à générer des ressources additionnelles pour les pays en développement. Plusieurs avenues sont envisagées pour résoudre les différends notamment en rendant possible le prélèvement sur une base volontaire ou encore en ne limitant les prélèvements qu'à certains types de transactions de ITMO, de façon, par exemple, à exempter les transactions entre des systèmes de permis échangeables.

LE MECANISME DE L'ARTICLE 6.4

L'Article 6.4 établit un nouveau mécanisme fondé sur le marché pour contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et soutenir le développement durable. Les paragraphes (a) à (d) de l'Article 6.4 fournissent des détails sur les objectifs poursuivis par ce nouveau mécanisme ainsi que des indications sur la manière d'utiliser les réductions d'émissions qu'il certifiera. Celui-ci doit viser à :

- › Promouvoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre tout en favorisant le développement durable;
- › Inciter et faciliter la participation à la réduction des émissions de gaz à effet de serre par des entités publiques et privées autorisées par une partie;
- › Contribuer à la réduction des niveaux d'émissions dans la partie hôte, ce qui bénéficiera des activités d'atténuation conduisant à des réductions d'émissions pouvant également être utilisées par une autre partie pour s'acquitter de sa contribution déterminée au niveau national; et
- › Réduire globalement les émissions mondiales.

Le mécanisme de l'Article 6.4 prévoit une supervision internationale, qui aura pour responsabilité notamment de certifier les réductions d'émissions pouvant être négociées.

4.1.Champ d'application

4.1.1. Description

En tant que mécanisme destiné à promouvoir l'ambition, une grande variété d'activités d'atténuation (pouvant également apporter des co-bénéfices pour l'adaptation) peut être envisagée au titre de l'Article 6.4, qui n'impose aucune limitation quant au type d'activité. C'était bien l'intention des négociateurs à Paris que d'avoir un champ d'application plus ouvert que le MDP, qui reposait sur une logique projet/programme d'activités pour pouvoir couvrir des activités très variées dans des secteurs entiers de l'économie, voire dans toute l'économie d'un pays, pour gagner en ambition.

Ainsi, les activités de projets ou de programme, ou programmatiques, les approches sectorielles et les politiques et mesures telles que les instruments de tarification du carbone devraient être admissibles à l'Article 6.4. Ainsi, le projet de décision en négociation fait référence au terme « activité » de manière générique. Donc, les limitations du champ d'application devraient plutôt découler des exigences de mise en œuvre, notamment celles liées à l'additionnalité, au respect de l'intégrité environnementale et d'autres, plus générales, résultant de restrictions ou de garanties susceptibles d'affaiblir l'attractivité du mécanisme, notamment en comparaison avec celui de l'Article 6.2.

Comme il a été évoqué à la section 2.1, la question concernant le champ d'application de l'Article 6.4 porte sur l'admissibilité d'activités qui ne relèvent pas du champ des CDN et est particulièrement controversée.

4.1.2. Points d'achoppement

Certains font valoir qu'il serait injuste d'exclure des activités « hors CDN » du mécanisme. À l'inverse, selon ces pays, les rendre admissibles pourrait augmenter l'ambition et créer une incitation à les inclure dans les futures CDN. D'autres soutiennent que l'Article 6 est une boîte à outils pour respecter les engagements de la CDN. Ils estiment que le fait de ne considérer que les activités couvertes par la CDN inciterait ces pays à élargir le champ d'application de leur CDN. Cependant, beaucoup reconnaissent que de nombreux pays en développement ne sont pas prêts à élargir le champ d'application de leur CDN à court terme. Un compromis pourrait donc être de rendre les activités hors CDN admissibles, sous réserve de respecter un certain nombre de conditions.

Indépendamment de la divergence sur ce qui est inclus ou non dans la CDN, il convient de noter que les parties ne s'entendent pas toujours sur l'acceptation des activités visées à l'Article 5 de l'Accord de Paris, qui couvre les puits et les réservoirs, et donc les activités liées à la gestion des forêts ou au changement d'affectation des terres, y compris les activités de réduction des émissions de la déforestation et de la dégradation forestière (REDD+, de l'anglais Reducing Emissions from Deforestation and Degradation) entreprises conformément à la CCNUCC. Ce désaccord illustre les craintes de certaines parties de rendre admissible des activités dont il sera impossible ou difficile de garantir la permanence des réductions d'émissions qu'elles pourraient générer, et fait écho aux difficultés rencontrées dans le cadre du MDP depuis que les activités de boisement et de reboisement ont été admises en 2003.

4.1.3. Implications

Cette divergence sur la couverture des activités « hors CDN » a de nombreuses implications qui rejaillissent sur d'autres points de la négociation, tout particulièrement la comptabilisation des réductions d'émissions dans le pays hôte et les conséquences sur l'évaluation des progrès réalisés par les pays concernés par rapport à leurs cibles de CDN. S'il n'y avait pas de comptabilisation dans le pays hôte, cela augmenterait le risque de double comptage (voir section 4.4).

L'admissibilité des activités « hors CDN » pourrait également avoir de fortes implications sur la manière de déterminer le caractère additionnel des réductions d'émissions (voir section 4.2). En outre, l'inclusion d'activités non couvertes par la CDN nécessiterait des dispositions spécifiques pour la délivrance et le transfert de réductions d'émissions, telles que la mise en place d'un registre « tampon », dans le cas où les parties décideraient finalement que les réductions d'émissions ne doivent pas être considérées comme un ITMO au sens de l'Article 6.2, du fait qu'elles seraient des « résultats d'atténuation » différents ou encore parce que les ITMO seraient de moins bonne qualité que les réductions d'émissions délivrées par un mécanisme supervisé par les Nations unies (voir section 4.4).

4.2. Additionnalité

4.2.1. Description

Le terme additionnalité n'est pas utilisé dans l'Accord de Paris lui-même, mais la Décision 1/CP.21 recommande que les règles, les modalités et les procédures du mécanisme de l'Article 6.4 garantissent des réductions d'émissions additionnelles à celles qui auraient pu être générées autrement, ce qu'il faut comprendre comme étant un critère d'admissibilité à l'Article 6.4. L'utilisation du concept d'additionnalité dans le cadre de l'Article 6.4 fait donc écho à la manière dont il a été défini pour déterminer l'admissibilité de projets et de programmes d'activités au MDP dans le cadre du Protocole de Kyoto.

Le concept d'additionnalité renvoie à l'idée qu'une activité d'atténuation ne puisse faire certifier des réductions d'émissions qu'à condition que les réductions n'aient pas eu lieu en l'absence d'appui du programme de certification. Au cours du cycle d'activité, si l'approche centralisée qui a prévalu avec le MDP est suivie, les participants souhaitant faire certifier des réductions d'émissions sous le mécanisme de l'Article 6.4 devraient appliquer une « méthodologie de mécanisme », approuvée par l'organe de supervision, afin d'établir le scénario d'émission de référence. Le scénario de référence correspond à l'activité la plus probable, en l'absence de participation au mécanisme, dont les émissions serviront de point de départ pour calculer les réductions d'émission de l'activité d'atténuation. L'établissement d'un scénario de référence réaliste et conservateur sert aussi à démontrer l'additionnalité de l'activité.

4.2.2. Points d'achoppement

Un des points d'achoppement réside en la façon de développer les scénarios de référence, et les méthodologies pour déterminer l'additionnalité, ainsi que les enjeux de gouvernance pour les faire reconnaître par le mécanisme. Deux avenues sont envisagées pour le développement des scénarios de référence :

- › Par les participants au mécanisme eux-mêmes, ce qui nécessiterait de le soumettre pour validation à une entité opérationnelle désignée, avant qu'il ne soit endossé par l'organe de supervision lors de la phase d'enregistrement de l'activité.
- › Par l'organe de supervision, sur la base de niveaux de performance (« étalonnages ») à la demande d'un pays hôte, ET au niveau d'agrégation le plus élevé possible dans le secteur concerné de ce pays.

Au-delà de la question de la gouvernance (voir section 4.5), le principal point d'achoppement résulte de la divergence de points de vue quant à la possibilité de réaliser les activités de l'Article 6.4 en dehors de la CDN. En effet, la situation des activités « hors CDN » est semblable à celle des projets du MDP en vertu du protocole de Kyoto, en ce sens que les activités d'atténuation sont réalisées dans un secteur sans cible de réductions d'émissions. La démonstration de l'additionnalité et l'utilisation de bases de référence prudentes, conçues notamment en tenant compte des politiques et des mesures nationales, s'imposent donc. Dans le

cas contraire, les réductions d'émissions générées ne pourraient être considérées comme étant un gain pour l'environnement, puisqu'elles auraient été générées même sans l'apport des revenus liés à la vente des résultats d'atténuation.

Quant aux activités admissibles en dehors de la CDN, l'enjeu central est de déterminer la méthode à utiliser pour élaborer le scénario de référence. Compte tenu du fait qu'il n'y a pas de cible prévue par la CDN, il est important d'avoir une forte exigence d'additionnalité afin d'atteindre un plus haut niveau d'ambition et de garantir l'intégrité environnementale de l'Article 6.4 et de l'Accord de Paris pour atteindre ses objectifs en faveur de l'atmosphère (voir section 4.3).

Pour cette raison, certaines parties demandent que le scénario de référence soit établi à partir de « étalonnages » qui représentent des niveaux de performance par produit ou sectoriels ou, éventuellement, à partir d'un niveau d'émissions dans un périmètre donné reflétant les meilleures technologies disponibles, en soutenant que cette méthode soit plus conforme à l'esprit de l'approche de la CDN par rapport aux secteurs couverts. Cette condition est celle posée par les parties pour accepter l'admissibilité des activités hors CDN. Cela nécessiterait forcément que l'organe de supervision approuve les niveaux de performance concernés, ce qui a donc un impact sur la gouvernance du mécanisme.

D'autres parties, notamment parmi les pays en développement, craignent d'être exclues du mécanisme, estimant qu'ils ne pourront pas atteindre de tels niveaux de performance à court terme ou qu'ils ne seront pas à même de donner un niveau d'émissions dans un périmètre donné en raison des lacunes dans leurs systèmes de suivi, compte-rendu et vérification (MRV, de l'anglais Monitoring, Reporting and Verification). Pour cette raison, ils demandent à pouvoir suivre l'approche qui avait longtemps prévalu pour la mise en oeuvre du MDP, en utilisant un scénario de référence basé sur le « cours normal des affaires » (« Business As Usual ») ou sur les émissions historiques.

4.2.3. Implications

La divergence de points de vue et les tentatives de rapprochement des positions des parties se reflètent dans les options proposées par celles-ci dans la section VI B du projet de décision sur l'Article 6.4 :

- › Une option suggère qu'une approche basée sur un niveau de performance devrait être utilisée, mais que les valeurs de base ou les émissions historiques peuvent être utilisées par défaut si la première approche n'est pas appropriée.
- › Une autre option introduit la nécessité de justifier le choix en tenant compte d'une trajectoire d'émissions qui serait compatible avec la réalisation de la CND du pays hôte.
- › Une troisième option prévoit l'utilisation d'un niveau de performance représentant un niveau d'émissions de GES pour les activités dans un champ matériel et géographique défini, reflétant les meilleures technologies disponibles.

Quant aux activités hors CDN, si elles sont admissibles, l'utilisation des scénarios « laissez faire » ou « émissions historiques » ne refléterait pas les changements introduits par l'Accord de Paris, notamment le fait que le pays hôte a pris des engagements dans des secteurs autres que celui dans lequel l'activité est entreprise. Outre le fait que cette approche perpétue la manière d'établir l'additionnalité du MDP, le problème est qu'elle peut entraîner la génération de réductions d'émissions qui ne seraient pas additionnelles et qui constitueraient de « l'air chaud ».

C'est pour cette raison qu'exiger la justification du choix de la méthode par une trajectoire d'émissions est cohérent avec la réalisation des cibles de la CDN.

4.3. « Atténuation globale »

4.3.1. Description

L'un des objectifs énoncés à l'Article 6.4 est que le mécanisme résulte en « une atténuation globale des émissions mondiales ». C'est un nouveau concept qui n'a pas d'équivalent dans le protocole de Kyoto.

Cela peut être compris comme une promotion de la coopération volontaire dans la mise en œuvre des CDN en vue d'atteindre plus d'ambition en matière d'atténuation, comme l'exige le texte introductif de l'Article 6.1. Ce texte est lié à la discussion sur le rehaussement de l'ambition, qui devrait encourager les pays, en théorie, à renforcer leurs objectifs en matière de CDN grâce à la coopération au titre de l'Article 6 ou en intensifiant leurs actions d'atténuation couvertes par leurs CDN.

En ce qui concerne les « émissions mondiales », le résultat des mesures d'atténuation provenant de l'Article 6.4 devrait théoriquement permettre de contribuer à la réalisation de l'objectif à long terme de l'Accord de Paris en faveur de l'atmosphère. Il est cependant difficile de quantifier l'impact d'une seule activité admissible en termes atmosphérique. En outre, les divergences de points de vue sur le champ d'application de l'Article 6.4, en particulier en ce qui concerne la possibilité de réaliser des activités en dehors de la CDN, ont obligé les parties à réfléchir à la question du rehaussement de l'ambition d'un point de vue d'incitation à viser des CDN plus élevées et à inclure des activités additionnelles dans les futures CDN.

4.3.2. Points d'achoppement

Cette question illustre parfaitement les divergences d'interprétation des parties à propos de la notion d'intégrité environnementale.

Certaines parties, notamment l'Alliance of Small Island States (AOSIS) et les pays les moins avancés (PMA), ont proposé d'annuler une partie des réductions d'émissions au moment de la délivrance ou d'appliquer un facteur d'actualisation au volume des réductions d'émissions qui seraient délivrées, et qui ne pourraient être

GUIDE DE NÉGOCIATIONS SUR L'ARTICLE 6

utilisées aux fins de la CDN du pays acheteur ou à des fins autres que la CDN (par exemple, le mécanisme de marché global Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation [CORSIA] sous les auspices de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale [OACI]).

Cependant, une vaste majorité de pays développés rejettent ces options, car ils pensent qu'elles auraient une incidence sur l'attractivité du mécanisme. Certaines parties ont proposé d'approuver des exigences strictes d'additionnalité fondées sur des lignes de référence conservatrices (et/ou des facteurs d'émission par défaut raisonnables pour le calcul des émissions), tandis que d'autres estiment qu'il est possible de résoudre ce problème par le biais d'exigences de comptabilisation rigoureuses lorsque les réductions sont transférées.

4.3.3. Implications

Chacune des options proposées auront, dans une mesure plus ou moins grande, un effet sur l'attractivité du mécanisme (et sur le prix des réductions d'émissions), mais c'est in fine une question de perception qui varie selon les attentes de chacun.

Le choix entre ces options pourrait aussi être déterminé par le moment auquel il conviendrait d'appliquer les mesures pour garantir « l'atténuation globale » : avant l'enregistrement de l'activité admissible, ou lors de la délivrance des réductions d'émissions, ou alors au moment où elles sont utilisées par le pays acheteur. Si c'est au moment de l'enregistrement de l'activité ou de la délivrance des réductions d'émissions, ces mesures viendraient réduire le volume de réductions d'émissions que le pays hôte pourrait vendre, alors que ce serait le pays acheteur qui serait impacté si elles s'appliquaient au moment de leur utilisation par ce dernier.

4.4. Comptabilisation des réductions d'émissions de l'Article 6.4

4.4.1. Description

Afin d'éviter le double comptage des réductions d'émissions prévues à l'Article 6.4, l'Article 6.5 de l'Accord de Paris pose le principe qu'elles ne doivent pas être utilisées pour démontrer la réalisation de la CDN de la partie hôte si elles sont utilisées par une autre partie pour démontrer la réalisation de sa CDN.

La plupart des pays développés considèrent les réductions d'émissions de l'Article 6.4 comme des ITMO pouvant être transférés selon les orientations de l'Article 6.2 de l'Accord de Paris. Selon eux, les dispositions prévoyant l'ajustement correspondant des émissions au titre de la CDN devraient donc s'appliquer lorsque les réductions d'émissions prévues à l'Article 6.4 sont transférées à l'échelle internationale aux fins d'une CDN ou à d'autres fins. De plus, le fait qu'un accord ait pu être trouvé à Katowice sur les modalités, les procédures et les directives relatives au cadre de transparence établi par l'Article 13 de l'Accord de Paris a renforcé leur position.

4.4.2. Points d'achoppement

Le Brésil considère que les réductions d'émissions de l'Article 6.4 et les ITMO sont deux instruments différents et que le cadre de comptabilisation de l'Article 6.2 ne s'applique pas. Quant au cadre de transparence, le Brésil avait soutenu à Katowice que des conclusions procédurales devaient être adoptées par le SBSTA afin d'acter que les discussions sur l'Article 6 devraient continuer à se dérouler « sans préjudice » du paragraphe 77 d) de l'annexe des modalités de mise en oeuvre de l'Article 13. Le Brésil a également rejeté avec obstination l'application des règles de comptabilisation au pays hôte des activités de l'Article 6.4, en faisant valoir l'argument que les réductions d'émissions allaient « au-delà de la CDN », et qu'aucun ajustement correspondant n'était donc nécessaire.

C'est la raison principale pour laquelle aucun accord n'a pu être trouvé à Katowice sur le chapitre de l'Article 6 du Livre de Règles de l'Accord de Paris.

Selon le Brésil, « au-delà de la CDN » n'est pas équivalent à « en dehors de la CDN ». Il considère que les activités « au-delà de la CDN » sont différentes, dans la mesure où elles peuvent générer des réductions d'émissions non nécessaires à l'atteinte des cibles de la CDN, car les engagements d'atténuation sont respectés et qu'il y a surperformance des activités, ce qui renvoie à la discussion sur l'additionnalité « dans » et « en dehors » de la CDN.

4.4.3. Implications

Le Brésil part du postulat que les réductions d'émissions générées par des activités « au-delà de la CDN » n'affecteront ni la comptabilisation des progrès réalisés pour atteindre les cibles de la CDN ni l'intégrité environnementale de l'Accord de Paris, car elles ne seront pas comptabilisées dans les résultats de la CDN. Par conséquent, le Brésil estime qu'il n'y a pas de risque de double comptage si les réductions d'émissions ne sont pas comptabilisées dans le pays hôte des activités, et qu'elles ne doivent l'être qu'à partir du moment où elles sont transférées vers le pays acheteur ou au moment de leur utilisation si elles sont utilisées aux fins de sa CDN.

4.5. Gouvernance

4.5.1. Description

Le mécanisme de l'Article 6.4 est « établi » par l'Accord de Paris. Il s'agit donc d'un nouveau mécanisme, distinct du MDP du Protocole de Kyoto. D'un point de vue institutionnel et juridique, il est placé sous l'autorité de la CMA, dont il suit les directives qu'elle édicte par voie de décision à l'attention des parties qui utilisent le mécanisme de l'Article 6.4 à titre volontaire.

D'un point de vue de gouvernance, le mécanisme de l'Article 6.4 est très semblable au MDP du protocole de Kyoto.

L'Article 6.4 exprime clairement qu'il est supervisé par un organe désigné par la CMA. Cet « organe de supervision » est donc une nouvelle institution du cadre multilatéral sur le climat qui doit être désigné en application du Livre des Règles, ce qui suppose que sa composition et ses règles de procédures soient précisées, sachant que cet organe aura pour responsabilité d'assurer le respect des objectifs énoncés aux points a) à d) de l'Article 6.4. Pour cette raison, cet organe aura de nombreuses fonctions qui seront exercées à toutes les étapes du cycle d'activité, comme envisagé par les parties, qui reprend très largement celui du MDP du protocole de Kyoto (voir section VI du projet de décision issue de la réunion du SBSTA 50 à Bonn en juin 2019) : validation, enregistrement, surveillance, vérification, certification et délivrance des réductions d'émissions.

Tout comme le Conseil exécutif du MDP, il aura aussi comme fonction d'accréditer les entités opérationnelles qui vont intervenir dans le cycle d'activité pour la validation des activités et la vérification des réductions d'émissions.

Le positionnement de l'organe de supervision dans l'architecture institutionnelle, ainsi que son rôle et ses responsabilités dans la mise en œuvre du mécanisme de l'Article 6.4, caractérise la volonté des parties d'avoir une gouvernance centralisée à l'échelle internationale, dans le cadre onusien. En tant que tel, ce point est relativement consensuel, les parties étant inspirées par leur expérience dans la mise en œuvre du MDP. Cependant, un certain nombre de sujets contentieux se répercutent sur le cadre de gouvernance, notamment en lien avec les restrictions qui seraient appliquées au moment de la délivrance des réductions d'émissions ou encore à la comptabilisation des résultats du mécanisme dans l'hypothèse où celui-ci ne serait pas couvert par les règles qui seront prévues à cet effet pour la mise en œuvre de l'Article 6.2.

4.5.2. Points d'achoppement

Bien que le mécanisme de l'Article 6.4 puisse être utilisé par tous, les pays en développement estiment, à tort ou à raison, qu'ils seront les premiers pays hôtes, notamment parce que les coûts marginaux d'abattement sont moins élevés que dans les pays développés. Par conséquent, la composition de l'organe de supervision devient un enjeu stratégique compte tenu de ses fonctions et de son pouvoir de décision pour rendre des activités admissibles à l'Article 6.4. S'il y avait quatre membres représentant chacun des cinq groupes régionaux des Nations unies, en plus des représentants des PMA et des petits Etats insulaires, il est clair que les pays en développement seraient majoritairement représentés.

La partie « gouvernance » du projet de décision est structurée autour de trois axes : l'élaboration des exigences, l'opérationnalisation du mécanisme, et le soutien à sa mise en œuvre.

Des options apparaissent dans chaque section qui reflète le niveau de centralisation et d'intervention souhaité par les parties, qui révèlent bien leurs divergences à ce sujet. Ainsi, certaines parties estiment que l'organe de

supervision devrait se contenter de revoir les arrangements nationaux pris par les parties pour l'accréditation, l'inscription et l'approbation des méthodologies, ainsi que l'opérationnalisation d'un registre national à partir duquel les réductions d'émissions pourraient être délivrées en compte. Ceci aurait une forte incidence sur d'autres dispositions, par exemple l'application de la part des recettes (voir section 4.6) et son utilisation pour couvrir les coûts administratifs de la mise en oeuvre du mécanisme. Cette approche illustre une méfiance de certaines parties à l'égard d'un organe international qu'elles estiment peu efficace, car bureaucratiques et coûteuses.

Au-delà de l'organe de supervision, un certain nombre d'acteurs devraient intervenir dans le cycle d'activité du mécanisme de l'Article 6.4, contribuer à une bonne gouvernance du mécanisme et confirmer que les pays engagés sont capables de satisfaire aux exigences de participation, dont les premières sont d'être partie contractante à l'Accord de Paris et d'avoir désigné une autorité nationale (AND – Autorité nationale désignée) chargée notamment d'autoriser les participants à l'activité à demander son enregistrement par l'organe de supervision.

Bien que très semblables à celle du MDP à première vue, les exigences de participation devraient refléter le fait que le mécanisme peut être utilisé par tous les pays dans un contexte nouveau où chacun a communiqué une CDN. La lettre d'approbation de l'activité devrait a priori expliquer le lien entre l'activité et la CDN, mais, en raison des divergences sur l'utilisation du mécanisme de l'Article 6.4 en dehors de la CDN, le projet de décision contient différentes options, entre crochets, sur ce point, de même que sur l'exigence d'avoir un registre pour devenir un pays hôte, ce qui peut s'avérer être un obstacle pour certains pays en développement.

Dans la mesure où le mécanisme a un impact à la fois sur le pays hôte (vendeur) et sur le pays acquéreur en conséquence de la règle de double comptage de l'Article 6.5, les deux AND devraient logiquement autoriser l'activité. Un consensus semble se dégager dans les négociations, qui s'inspire de la pratique du MDP exigeant de l'AND du pays hôte d'uniquement spécifier le type d'activités d'atténuation autorisées (et de déterminer sa contribution à sa CDN si incluse), ainsi que de certifier qu'elle peut promouvoir le développement durable du pays. S'il en était ainsi décidé, l'AND du pays acheteur ne ferait qu'autoriser les participants à l'activité et se contenterait de confirmer son intention de procéder aux ajustements correspondants nécessaires s'il décidait d'utiliser les réductions d'émissions aux fins de sa propre CDN.

4.5.3. Implications

Il y a une tension entre la volonté de la maîtrise politique du mécanisme (à l'échelle internationale, ou nationale pour ceux qui veulent décentraliser sa gouvernance) et la crainte d'une administration coûteuse (en matière d'exigences à satisfaire et plus particulièrement de gestion du mécanisme par l'organe de supervision s'il venait à assumer toutes les fonctions envisagées). Il faut donc nommer les responsables

qui décident des exigences et valident le test en matière d'additionnalité, ce qui déterminera le niveau de réductions d'émissions qui pourra être généré. Cet enjeu est au centre de ces tensions, et les parties ont en tête les différentes leçons qu'ils ont tirées de leur expérience du dans ou avec le Conseil exécutif du MDP.

4.6. Parts des recettes

4.6.1. Description

L'Article 6.6 indique que la CMA doit veiller « à ce qu'une part des fonds provenant d'activités menées » au titre du mécanisme « soit utilisée pour couvrir les dépenses administratives ainsi que pour aider les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à financer le coût de l'adaptation ». Cette part des recettes est visée comme imposition dans les négociations.

L'Article 6.6 offre la possibilité de lever des financements additionnels pour l'adaptation, notamment auprès du secteur privé (entités autorisées à participer aux activités). L'Article 6.1 (chapeau) stipule clairement que les coopératives doivent permettre de relever le niveau d'ambition des actions d'atténuation et d'adaptation, et certaines parties invoquent cette disposition pour souligner le rôle important que doit jouer le prélèvement de la part des recettes pour renforcer les actions d'adaptation.

A noter que l'objectif poursuivi est de lever des financements pour également couvrir les frais administratifs de gestion du mécanisme (gouverné par un organe de supervision, qui devrait avoir d'importantes et nombreuses fonctions, ce qui entraînera des coûts).

L'Article 6.6 est objectivement inspiré de l'Article 12.8 du protocole de Kyoto qui stipule que la CMA « veille à ce qu'une part des fonds provenant d'activités certifiées soit utilisée pour couvrir les dépenses administratives et aider les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets défavorables des changements climatiques à financer le coût de l'adaptation ». A titre de rappel, les Accords de Marrakech (2001) avaient prévu de prélever 2 % des unités de réduction certifiées (URCE) lors de leur délivrance par le Conseil exécutif du MDP, au moment de leur inscription en compte dans le registre temporaire du MDP.

À noter :

- › L'Article 6.6 ne mentionne pas le véhicule qui pourrait recevoir la part des recettes pour financer les coûts d'adaptation (le Fonds d'adaptation, le Fonds vert sur le climat, ou encore l'entité qui administre le mécanisme financier de la CCNUCC qui remplit les fonctions du mécanisme financier de l'Accord de Paris en vertu de son Article 9.8).

- › Même si la COP-24/CMA-1 a permis de trouver un accord pour que le Fonds d'adaptation serve l'Accord de Paris à partir du 1er janvier 2019, il reste de nombreux points à régler sur les plans juridique et institutionnel, ce qui impacte la discussion sur l'affectation de la part des recettes.

4.6.2. Points d'achoppement

Les discussions concernant la part des recettes dans l'Article 6.4 portent sur le montant de la « taxe », ainsi que sur le moment et la fréquence du prélèvement. Elles se concentrent largement sur :

- › le financement de l'adaptation (collecte de fonds auprès du secteur privé pour compléter les financements publics);
- › la gestion du financement de l'adaptation (le véhicule vers lequel la part des recettes sera affectée);
- › la distinction entre coûts administratifs et coûts de l'adaptation (pour éviter qu'ils ne s'empîent);
- › l'attractivité du mécanisme (en fonction du montant et du nombre de prélèvements)
- › l'équilibre (concurrentiel) souhaité par certaines parties entre les deux mécanismes fondés sur le marché de l'Article 6.

Dans le texte issu de la réunion de Bonn (SBSTA-50), les deux options (A et B) présentées reflètent bien les considérations relatives au montant et à la fréquence des prélèvements.

- › L'option A prévoit un prélèvement de $[[2][5][X]]\%$ au moment de la délivrance des réductions d'émissions pour financer l'adaptation. Elle contient une sous option qui prévoit un prélèvement supplémentaire de $[X]\%$ au moment de leur transfert, qui pourrait être prélevé encore, mais pour un montant différent, à chaque transfert subséquent. Les 2% au moment de la délivrance font référence au MDP, tandis que les 5 % à la délivrance sont semblables, mais avec l'argument de relever le niveau d'ambition des actions d'adaptation.
- › L'option B est formulée de manière plus directe. Elle ne prévoit qu'un seul prélèvement et ne vise que deux sous-options quant au moment du prélèvement, à savoir la délivrance, comme dans l'option A, et mais aussi l'enregistrement de l'activité par l'organe de supervision (voir §55 du projet de décision). A priori, la logique de prélever la part des recettes au moment de l'enregistrement est d'avoir les financements nécessaires pour couvrir les frais administratifs liés au cycle d'activité dès que l'admissibilité est reconnue par l'organe de supervision, sauf que, tout comme l'option A, l'option B ne vise que le financement de l'adaptation. Il fait donc les lire de manière combinée avec le §77 du projet de décision pour le financement des coûts administratifs associés à la gestion du mécanisme.

4.6.3. Implications

Dans un contexte où les financements disponibles pour couvrir les coûts d'adaptation sont très insuffisants au regard des besoins, la tentation de prélever une part importante des recettes, et ce, à plusieurs reprises est grande. Cette tentation est d'autant plus grande depuis qu'il a été décidé à la COP-24 que le Fonds

d'adaptation servira l'Accord de Paris. Le Fonds d'adaptation est considéré par une majorité de pays en développement comme étant le seul véhicule capable de répondre effectivement à leurs demandes, puisque beaucoup d'entre eux sont accrédités, y ont un accès direct et maîtrisent sa gouvernance au sein du conseil d'administration.

Cependant, l'application d'une taxe élevée à plusieurs reprises risque d'avoir un impact sur son attractivité, surtout s'il était également convenu d'appliquer d'autres limitations pour garantir « une atténuation globale » ou sur la quantité de réductions d'émissions qui pourraient être délivrées, transférées et utilisées.

Une baisse d'attractivité pour les investisseurs (et les pays acheteurs) aurait pour conséquence de renforcer l'intérêt d'utiliser l'Article 6.2 pour échanger des ITMO, et c'est notamment pour cette raison (ainsi que pour lever des financements additionnels pour l'adaptation) que les pays en développement proposent de l'appliquer à l'Article 6.2 de la même manière (voir section 3.3). C'est toutefois aussi au nom de cette concurrence saine entre les deux mécanismes revendiquée par les pays en développement que certains considèrent que les réductions d'émissions de l'Article 6.4 ne sont pas des ITMO couvertes par les règles de l'Article 6.2, non seulement pour leur comptabilisation, mais également pour l'application de cette « taxe », ce qui justifie selon eux qu'elle soit prévue par l'Article 6.2, au nom du chapeau de l'Article 6.1 qui invite à plus d'ambition pour les trois mécanismes de l'Article 6.

4.7. Liens avec le Protocole de Kyoto

4.7.1. Description

Bien que le mécanisme de l'Article 6.4 soit un nouveau mécanisme, il importe de déterminer la façon d'assurer une transition entre les mécanismes de Kyoto et de Paris en gardant à l'esprit qu'aucune décision n'a été prise à ce jour concernant la fin du protocole de Kyoto d'une part, et que le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris sont deux traités distincts d'autre part.

La raison objective de cette discussion est d'assurer une certaine continuité aux projets du MDP enregistrés avant que l'Accord de Paris n'entre en vigueur en 2020, et dont la période de comptabilisation ira au-delà de 2020. Ces projets vont donc générer des crédits carbone après cette date, parfois d'une assez longue durée (21 ans en cas de renouvellement de la période de comptabilisation pour les projets d'énergie renouvelable et jusqu'à 60 ans pour les projets de boisement et reboisement). Il est donc nécessaire d'assurer une transition en raison des attentes légitimes des entités qui se sont engagées de bonne foi dans ces projets ou programmes d'activités.

Pour cette raison, la dernière section du projet de décision en négociation porte sur la transition de Kyoto vers Paris. Cette discussion est toutefois motivée par d'autres considérations et certaines demandes qui apparaissent dans le projet de décision comportent des risques élevés de créer des failles dans l'intégrité environnementale de l'Accord de Paris.

4.7.2. Points d'achoppement

La discussion est articulée autour de deux points qui se recoupent :

- › la transition des projets ou programmes d'activités du protocole de Kyoto après 2020, et
- › la transition des crédits d'émissions du MDP et d'autres unités du protocole de Kyoto (les unités de réduction d'émissions [URE] et les unités de quantités attribuées [UQA]) et leur utilisation après 2020, sachant qu'une partie importante de ces crédits et de ces unités est générée avant 2020.

Le premier point concerne les projets de MoC et de MDP et s'ils pourraient éventuellement passer automatiquement de l'application de l'Article 6, paragraphe 4, et dans quelles conditions. Cinq options sont proposées pour permettre cette transition, de « aucune transition » à « transition si le projet existant de Kyoto peut être enregistré en tant qu'activité au titre de l'Article 6, paragraphe 4 », ce qui signifie qu'il peut respecter toutes les exigences de l'Article 6, paragraphe 4. Une option proposée par l'Union européenne (UE) stipule fondamentalement que la transition ne sera discutée qu'une fois que l'Article 6, paragraphe 4, aura été adopté, la raison étant que l'Accord de Paris ne prévoit pas de transition automatique et qu'il ne devrait donc pas y avoir d'espoir légitime d'une qualification automatique. En effet, il pourrait être problématique de comptabiliser les réductions d'émissions calculées sur la base de niveaux de référence qui seraient maintenant incompatibles avec la CDN du pays hôte, sachant que certaines activités du MDP peuvent avoir une période de comptabilisation de 10 ans, 21 ans ou plus (activités de reboisement et de boisement) fixant les prévisions d'émissions pour plusieurs AND successifs.

Le second point concerne la transition des unités de Kyoto (les URCE du MDP au titre de l'Article 12 du protocole de Kyoto, les URE de la MoC au titre de l'Article 6 du protocole de Kyoto, et même les UQA échangées en vertu de l'Article 17 du protocole de Kyoto). Fondamentalement, les options présentées dans le projet de décision en négociation vont de « aucune utilisation aux fins de la CDN » à « peuvent être utilisées contre la CDN », avec une option intermédiaire qui fixe des exigences de millésimes (réductions des émissions réalisées avant ou après 2020).

4.7.3. Implications

Puisque le fossé cumulé d'émissions entre les politiques actuelles et les engagements de la CDN à l'horizon 2030 est si important (18 Gt de CO₂ éq. selon Climate Tracker), certains suggèrent que les crédits de Kyoto pré-2020 pourraient également être utilisés pour réduire les coûts de mise en conformité. Le problème est que le potentiel d'offre du MDP jusqu'en 2020 est estimé à 4,65 Gt, en raison de nombreux projets « dormants » (qui ont été mis à l'arrêt du point de vue de la vérification et de la certification des réductions d'émissions), qui pourraient être réanimés s'il existait des opportunités de marché. Pour les développeurs de projets du MDP qui n'ont pas demandé la délivrance de leurs URCE, ceux-ci pourraient obtenir une délivrance rétroactive d'un volume de crédits estimé à environ 4 Gt à des prix inférieurs à 1 €/tonne CO₂ éq. Avec la délivrance d'un tel volume et la possibilité de le reporter (« banking »), il existe un risque fort d'inonder le marché et, partant,

GUIDE DE NÉGOCIATIONS SUR L'ARTICLE 6

de compromettre l'intérêt de l'Article 6.4 et l'ambition recherchée, tout du moins à court terme. A cela, il faut rappeler que les avis divergent sur la qualité environnementale et l'additionnalité de certaines activités du MDP qui pourraient ajouter de « l'air chaud » qui affecterait l'intégrité environnementale de l'Accord de Paris. Au-delà de savoir si de tels crédits pourraient inonder le marché et devenir une « bulle », il existe un risque de double comptabilisation si les crédits du millésime post-2020 ne font pas l'objet d'un ajustement correspondant lorsqu'ils sont transférés dans un autre pays.

A cet égard, le Brésil est catégorique : selon lui, la raison d'être de l'Article 6.4 est de permettre la poursuite du MDP après 2020. Avec cette argument, il conforte sa position selon laquelle le pays hôte des activités de l'Article 6.4 ne devrait pas appliquer les règles de comptabilisation, tout particulièrement en ce qui concerne l'ajustement correspondant des émissions couvertes par la CDN.

CONCLUSION

La négociation sur l'Article 6 est l'enjeu principal de la COP-25 et plusieurs questions doivent encore être réglées. L'articulation entre les mécanismes de l'Article 6.4 et de l'Article 6.2, notamment en ce qui concerne la comptabilisation des transferts et l'utilisation des résultats d'atténuation, ainsi que la mesure dans laquelle l'héritage de Kyoto devrait être ou non repris ou adapté dans l'Article 6.4, sont des problématiques qui ajoutent des couches importantes de complexité aux négociations sur les règles, les modalités et les procédures pour la mise en oeuvre de l'Article 6.4. Les enjeux sont d'autant plus complexes en raison d'une négociation qui est considérée comme un « paquet » incluant aussi l'Article 6.8 de l'Accord de Paris.

En guise de rappel de certains enjeux clés, et dans le but de rappeler la circularité de la négociation, certaines questions recoupant les deux mécanismes sont rappelées sous forme de questions, puisqu'elles doivent encore être tranchées par les parties :

- › Est-ce que les ITMO de l'Article 6.2 et les réductions d'émissions de l'Article 6.4 doivent être de qualité équivalente pour préserver l'intégrité environnementale des mécanismes de l'Article 6?
- › Est-ce que les réductions d'émissions certifiées par l'Article 6.4 peuvent être transférées comme des ITMO en vertu de l'Article 6.2? Et, en imaginant un lien de dépendance entre les deux mécanismes, est-ce que le cadre de comptabilisation de l'Article 6.2 s'applique au mécanisme de l'Article 6.4?
- › Est-ce que les règles à suivre pour l'ajustement correspondant doivent être les mêmes pour les ITMO de l'Article 6.2 et les réductions d'émissions de l'Article 6.4?
- › Est-ce que les mêmes règles prévues pour le prélèvement d'une part des recettes dans l'Article 6.4 doivent s'appliquer à l'Article 6.2?

À la veille de la COP-25, les points d'achoppement demeurent significatifs et les points de vue sont encore très divergents entre les pays. Une des avenues évoquées lors de la pré-COP, qui a eu lieu du 8 au 10 octobre au Costa Rica, est qu'un accord intervienne sur des principes et la mise sur pied d'un programme de travail de 2 ans.

