

Décarbonisation et Accord de Paris : les négociations autour de l'article 6

AOÛT 2020 – Julie-Christine Denoncourt

INTRODUCTION

Depuis quelques années, les politiques de tarification du carbone augmentent à travers le monde. À l'heure actuelle, 97 Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) planifient ou considèrent établir un prix sur le carbone (Banque mondiale 2020, 86). On compte 61 initiatives de prix du carbone implantées ou planifiées, couvrant 22 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) mondiales (Banque mondiale 2020, 7). Bien que l'Accord de Paris n'établisse pas en soi un prix ou un marché du carbone, son article 6 pourrait faciliter des telles approches. Effectivement, grâce à son approche « Bottom-up », l'Accord reconnaît que des politiques nationales de décarbonisation constituent la base de la lutte aux changements climatiques et il cherche donc à engager les États dans de telles politiques.

Ces mesures peuvent engendrer des bénéfices sur le plan climatique comme un changement des énergies fossiles vers des énergies renouvelables ou des investissements dans l'efficacité énergétique (Dahan & al. 2016, 3-5). Toutefois, les règles d'opérationnalisation de l'article 6 n'ont pas été convenues lors des quatre dernières Conférence des Parties (CdP). Pourtant, cet article est primordial pour l'intégrité de l'Accord de Paris ; mal ficelé, il pourrait saper cet Accord et tous les efforts entrepris jusqu'à maintenant pour lutter contre les changements climatiques (Evans & Gabbatiss 2019).

Cette fiche consiste à retracer les différentes négociations autour de l'article 6 de l'Accord de Paris depuis son adoption en 2015.

MISE EN CONTEXTE

L'article 6 est censé créer un nouveau système global de marché du carbone. Trois grandes sections ont été au cœur des discussions des dernières CdP. L'article 6.2 permet aux pays de conclure des accords bilatéraux volontaires pour échanger des unités de carbone. Ensuite, l'article 6.4 crée un système centralisé de gouvernance pour échanger des réductions d'émissions. Ce système, le mécanisme de développement durable (MDD) remplacera le mécanisme de développement propre (MDP) du Protocole de Kyoto. Enfin, l'article 6.8 développe des approches non marchandes (CCNUCC 2015, 7-9). Depuis 2015, les Parties se rencontrent pour établir les règles d'opérationnalisation de l'Accord de Paris qui doivent créer des outils permettant sa mise en œuvre.

LES NÉGOCIATIONS DE L'ARTICLE 6 DE MARRAKECH À KATOWICE

En 2016, en vue de la CdP-22 à Marrakech, les Parties devaient soumettre leur vision de l'article 6 à l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique. Les Parties n'ont pas offert de solutions concrètes, mais elles ont identifié des enjeux clés et échangé sur comment les adresser (Marcu & Duggal 2019, 3). Elles ont aussi convenu que les travaux d'opérationnalisation devaient être complétés d'ici 2018 (CCNUCC 2016, 2).

À Bonn, en 2017, un travail préparatoire considérable sur l'article 6 a été effectué et la présidence a été mandatée pour préparer des

documents informels pour les trois grandes sections susmentionnées qu'elle a publiées à la CdP-24, l'année suivante. Alors qu'elle croyait que ce serait un bon compromis, les sections concernant l'article 6 ont été rapidement retirées, car il était évident qu'elles ne recevraient pas le soutien des Parties (Marcu & Duggal 2019, 3-4).

En 2018, à Katowice, un des points les plus controversés concernait les règles empêchant le double-comptage des « résultats d'actions d'atténuation transférés au niveau international » (ITMOS) de l'article 6.2, car le Brésil faisait cavalier seul et ne voulait pas reculer sur sa position (Evans & Timperley 2018). Les ITMOS permettent de transférer des réductions d'émissions de GES de façon bilatérale et multilatérale afin d'aider les États à atteindre leurs contributions déterminées au niveau national, soit leurs plans climatiques nationaux (Dahan & al. 2016, 5-6). Ces échanges doivent générer un bénéfice net pour le climat et non être un jeu à somme nulle (Evans & Timperley 2018).

Un exemple de double-comptage est la volonté du Brésil de compter ses portions de forêts intactes comme puits de carbone dans ses cibles de réduction d'émissions tout en pouvant les vendre comme crédits de réduction à d'autres Parties (Harvey 2019). Un des textes non-officiels indiquait comment chaque État devait procéder à un « ajustement correspondant » de ses inventaires d'émissions pour refléter le commerce, c'est-à-dire qu'il devait augmenter ses propres émissions déclarées de la même quantité d'émissions vendues à un autre pays (CCNUCC 2018a). Toutefois, le Brésil refusait cette règle, affirmant que cet ajustement n'était pas nécessaire (Farand 2019).

Les avis divergeaient aussi autour de l'annulation d'une part de ces ITMOS afin de garantir une atténuation globale des GES. Alors que les premiers textes incluaient des options annulant automatiquement 30 % de ces compensations (CCNUCC 2018b, 3), ce que plusieurs analystes, ONG et pays vulnérables considéraient comme nécessaire (Evans & Timperley 2018), les versions de textes retenues pour les prochaines discussions présentent cette annulation comme volontaire (CCNUCC 2018a, 11).

Du côté de l'article 6.4, toujours en 2018, les Parties discutaient du report des modalités pensées sous le MDP et de la limitation de l'utilisation de ses crédits (Evans & Timperley 2018). Le Brésil, la Chine et l'Inde, grands détenteurs de crédits carbone du MDP, voulaient les utiliser sur le MDD. L'Australie, la Russie et la Pologne possèdent aussi des crédits semblables qui étaient donnés aux pays développés ayant des cibles sous le Protocole de Kyoto, bien que seule l'Australie ait manifesté son désir de les utiliser. Si la Chine, le Brésil et l'Australie utilisaient ces crédits, l'ambition mondiale serait réduite de 25 % (Evans & Gabbatiss 2019).

D'un côté, ceci est un moyen d'assurer une continuité et une crédibilité dans le processus de la CCNUCC. D'un autre côté, certaines Parties ont peur que le marché soit inondé de ces crédits, que les prix baissent et que l'action climatique ralentisse (Marcu & Duggal 2019, 6). En plus, le MDP était critiqué pour de la corruption et des violations des droits humains. En 2018, le Brésil a forcé le report des négociations de cette section d'une année, même si toutes les autres règles d'opérationnalisation avaient été convenues. Il suggérait une période de transition lors de laquelle ces crédits pourraient être échangés sous le MDD (Farand 2019).

À Katowice, plus les jours passaient, plus la liste des éléments de l'article 6 reportés à la CdP-25 s'allongeait (Evans & Timperley 2018). Finalement, toutes les discussions sur l'article 6 ont été repoussées à 2019 (CCNUCC 2018c, 22). Étant donné que plusieurs questions clés de cet article avaient déjà été reportées, les Parties n'étaient pas enclines à convenir des quelques dispositions limitées qui étaient encore sur la table (Marcu & Duggal 2019, 8).

LES NÉGOCIATIONS DE L'ARTICLE 6 À LA CDP-25 DE MADRID

En 2019, à Madrid, les pourparlers étaient encore une fois empreints de désaccords. Une version de texte proposée de l'article 6.2 n'incluait pas l'exigence de respecter les obligations relatives aux droits humains. On n'y demandait qu'à examiner les « impacts sociaux ou économiques négatifs » (CCNUCC 2019a, 2). Cette version était privilégiée notamment par l'Arabie Saoudite, mais critiquée par

certaines groupes autochtones, ONG et États qui voulaient inclure des garanties pour éviter de répéter les erreurs du MDP. À la demande notamment du Brésil et de l'Union européenne, la base convenue des prochaines discussions inclura tous les textes non-officiels préparés par la présidence chilienne à Madrid (Evans & Gabbatiss 2019). Le souhait d'inclure les droits humains ne sera toutefois pas exaucé, car c'est cette dernière version du texte qui a été retenue (CCNUCC 2019b).

En ce qui a trait à la transition des crédits du MDP, l'Union européenne et les pays les plus vulnérables aux impacts des changements climatiques y étaient opposés. Ils affirmaient que cela minerait l'ambition déjà insuffisante en permettant aux détenteurs de ces crédits d'atteindre leurs objectifs de réduction en utilisant des réductions passées et non pas nouvelles (Evans & Gabbatiss 2019). Un des textes proposés pour l'article 6.4 permettrait l'utilisation de certains de ces crédits sur le MDD, mais seulement ceux issus d'un projet créé après une certaine date décidée ultérieurement (CCNUCC 2019c, 12). Cependant, ce texte ne faisait aucune mention des anciens crédits du MDP, laissant ses détenteurs dans le doute. Certains textes retenus pour la reprise des négociations à la CdP-26 interdisent l'utilisation de ces anciens crédits alors que d'autres les autorisent (Evans & Gabbatiss 2019). Du côté du double-comptage, certains textes proposés évitaient cet écueil, car plusieurs approches de comptabilité parmi lesquelles les États pouvaient choisir étaient présentées (CCNUCC 2019d, 12 ; CCNUCC 2019e, 13-14). Toutefois, la position ferme du Brésil refusant cet ajustement serait apparemment un facteur clé dans l'échec d'un accord sur

l'opérationnalisation de l'article 6 (Evans & Gabbatiss 2019).

À la fin de la rencontre à Madrid, les Parties ont convenu de discuter de nouveau de l'article 6 lors de deux prochaines sessions ; avant la CdP-26 ainsi que lors de cette dernière (CCNUCC 2019f). Ce report est une des principales raisons de l'échec de la CdP-25. Le 13 décembre, jour prévu de clôture des négociations, les deux plus gros éléments étaient toujours irrésolus, soit la transition du MDP et le double-comptage (Evans & Gabbatiss 2019).

SYNTHÈSE

Alors que l'article 6 de l'Accord de Paris pourrait encourager l'établissement de politiques de tarification du carbone dans les États, les négociations des dernières années sur son opérationnalisation n'arrivent pas à dépasser certains points d'achoppement. Les Parties ayant reporté ces discussions à la CdP-26, un travail diplomatique colossal attend le président de cette rencontre, Alok Sharma, le Secrétaire d'État aux Affaires, à l'Énergie et à la Stratégie industrielle du Royaume-Uni. Reste à voir s'il réussira à convaincre certains États de revoir leurs positions afin d'en arriver à des règles d'opérationnalisation strictes de l'article 6 ou si, en raison de l'inflexibilité de certains pays, ses règles mettront en péril l'Accord de Paris.

Références bibliographiques

Banque mondiale, *State and Trends of Carbon Pricing 2020*, Washington D.C., mai 2020, 105 p.

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), *Accord de Paris*, 2015, 28 p.

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), 2016, *Rapport de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris sur la première partie de sa première session, tenue à Marrakech du 15 au 18 novembre 2016*, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), 2018a, *Draft Text on SBSTA 49 agenda item 11(a) Matters relating to Article 6 of the Paris Agreement: Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement Version 2 of 8 December*, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), 2018b, *The Katowice Texts Proposal by the President*, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), 2018c, *Rapport de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris sur la troisième partie de sa première session, tenue à Katowice du 2 au 15 décembre 2018*, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), 2019a *Draft text on Matters relating to Article 6 of the Paris Agreement: Guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement Version 3 of 15 December*, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), 2019b, *Projet de texte de décision sur les orientations concernant les approches concertées visées au paragraphe 2 de l'article 6 de l'Accord de Paris*, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), 2019c *Draft Text on Matters relating to Article 6 of the Paris Agreement: Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement Version 3 of 15 December*, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), 2019d, *Draft Text on Matters relating to Article 6 of the Paris Agreement: Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement Version 2 of 14 December*, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), 2019e, *Draft Text on Matters relating to Article 6 of the Paris Agreement: Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement Version 1 of 13 December*, [Disponible en cliquant [ici](#)]

FICHE SYNTHÈSE

Décarbonisation et Accord de Paris : les négociations autour de l'article 6, Julie-Christine Denoncourt

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), 2019f, *Questions relatives à l'article 6 de l'Accord de Paris Proposition de la Présidente Projet de décision -/CMA.2*, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Dahan, Lara & al., « L'Accord de Paris : un nouveau cadre international visant à faciliter l'adoption de politiques de tarification du carbone », *Institute for climate economics*, Point climat no. 39, avril 2016, 8 p.

Evans, Simon et Jocelyn Timperley, 2018, consulté le 30/04/2020, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Evans, Simon et Josh Gabbatiss, 2019, consulté le 29/04/2020, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Farand, Chloé, 2019, consulté le 29/04/2020, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Harvey, Fiona, « Richer nations accused of stalling progress on climate crisis », *The Guardian*, 14 décembre 2019, consulté le 30/04/2020, [Disponible en cliquant [ici](#)]

Marcu, Andrei & Virender Kumar Duggal « negotiations on article 6 of the Paris agreement – road to Madrid », Asian Development Bank Sustainable development working paper series, no. 63, novembre 2019, 60 p.

Publié par :

Observatoire des politiques publiques
de l'Université de Sherbrooke
2500, boul. de l'Université
Sherbrooke, Qc, J1K 2R1
+ 1 (819) 821-8000 poste 63622

Contact :

Isabelle Lacroix
isabelle.lacroix@usherbrooke.ca

<http://oppus.recherche.usherbrooke.ca>

Cette fiche synthèse est produite pour l'Observatoire des politiques publiques de l'Université de Sherbrooke (OPPUS). Les points de vue exprimés dans cette fiche sont ceux de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement le point de vue ou l'opinion de l'OPPUS et de ses partenaires.