

LES MARCHÉS CARBONE À LA CCNUCC - LA COP26 ET L'ARTICLE 6



Les Amis
de la Terre
International

NOTE D'INFORMATION OCTOBRE 2021

PAR DOREEN STABINSKY
AVEC LE SOUTIEN DU PROGRAMME JUSTICE CLIMATIQUE ET ÉNERGIE

LE CONTEXTE

Au lieu d'une action directe réelle pour réduire les émissions, les marchés carbone renvoient les décisions à une main invisible dans un marché invisible pour régir un gaz invisible. Y-a-t'il meilleure manière de faire disparaître son inaction sous le tapis ? Il n'est donc pas surprenant que les marchés carbone soient le mécanisme favori de l'inaction climatique pour de nombreuses entreprises et gouvernements et ce depuis plusieurs décennies.

Depuis longtemps, les entreprises du secteur de l'énergie et des mines et les autres industries à forte consommation d'énergie exercent un lobbying intense en faveur de l'expansion des marchés carbone sur la scène mondiale. Les grandes entreprises de combustibles fossiles, telles que Shell, ont fait de la compensation de leurs émissions de gaz à effet de serre un élément majeur de leur stratégie, ce qui leur permet de poursuivre indéfiniment leur expansion du modèle énergétique basé sur les combustibles fossiles, tout en ignorant commodément le fait que les compensations n'empêchent pas réellement les émissions et ne freinent en rien le changement climatique.¹ De manière similaire, les gouvernements du Nord considèrent les marchés carbone comme un outil pour prolonger leur dépendance à l'égard d'une économie fondée sur les combustibles fossiles.

L'Accord de Paris contient plusieurs dispositions relatives aux marchés dans son Article 6. Cet article est censé porter d'une manière générale sur les approches coopératives entre les pays en matière d'action climatique, mais en réalité, la majeure partie de l'article sert de cadre aux négociations sur les règles du marché international du

carbone. L'article comprend également deux paragraphes sur les mécanismes non marchands, ajoutés par la Bolivie lors de la négociation de l'Accord de Paris. Les règles visant à mettre en œuvre trois éléments différents de l'Article 6 sur les approches de marché et non marchandes sont toujours en cours de négociation, six ans après la conclusion de l'accord et cinq ans après son entrée en vigueur. Le temps qu'il a fallu pour se mettre d'accord sur ces règles montre très clairement à quel point elles sont encore controversées.



Casey Camp, leader autochtone des États-Unis, se joint à une manifestation contre les marchés du carbone lors de la COP25 à Madrid, en Espagne, en 2019.

© Hanae Takahashi/Amis de la Terre Japon.

Les trois éléments en cours de négociation se trouvent dans les paragraphes 2, 4 et 8 de l'Article 6, de sorte que les sujets de négociation sont souvent désignés par les numéros des paragraphes : Article 6.2, 6.4 ou encore 6.8.

L'Article 6.2 stipule que

2. Les Parties, lorsqu'elles mènent à titre volontaire des démarches concertées passant par l'utilisation de résultats d'atténuation transférés au niveau international aux fins des contributions déterminées au niveau national, promeuvent le développement durable et garantissent l'intégrité environnementale et la transparence, y compris en matière de gouvernance, et appliquent un système fiable de comptabilisation, afin notamment d'éviter un double comptage, conformément aux directives adoptées par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord.

L'Article 6.4 stipule

4. Il est établi un mécanisme pour contribuer à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et promouvoir le développement durable, placé sous l'autorité de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord, dont il suit les directives, à l'intention des Parties, qui l'utilisent à titre volontaire. Il est supervisé par un organe désigné par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord, et a pour objet de :

- (a) Promouvoir l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre tout en favorisant le développement durable;
- (b) Promouvoir et faciliter la participation à l'atténuation des gaz à effet de serre d'entités publiques et privées autorisées par une Partie;
- (c) Contribuer à la réduction des niveaux d'émissions dans la Partie hôte, qui bénéficiera d'activités d'atténuation donnant lieu à des réductions d'émissions qui peuvent aussi être utilisées par une autre Partie pour remplir sa contribution déterminée au niveau national;

(d) Permettre une atténuation globale des émissions mondiales.

Et l'Article 6.8

8. Les Parties reconnaissent l'importance de disposer de démarches non fondées sur le marché intégrées, globales et équilibrées pour les aider dans la mise en œuvre de leur contribution déterminée au niveau national, dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté, d'une manière coordonnée et efficace, notamment par l'atténuation, l'adaptation, le financement, le transfert de technologies et le renforcement des capacités, selon qu'il convient.

Ces démarches visent à :

- (a) Promouvoir l'ambition en matière d'atténuation et d'adaptation;
- (b) Renforcer la participation des secteurs public et privé à la mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national;
- (c) Faciliter des possibilités de coordination entre les instruments et les dispositifs institutionnels pertinents

QUELLES SONT LES PRINCIPALES QUESTIONS FAISANT L'OBJET DE NÉGOCIATIONS ?

Article 6.2.

L'Article 6.2 définit l'architecture générale des approches coopératives dans le cadre de la CCNUCC.²

En vertu de l'Article 6.2, les parties tentent de définir des règles pour l'échange d'un nouveau produit, un résultat d'atténuation transféré au niveau international - ou ITMO *internationally transferred mitigation outcome*. Ce régime d'échange est, à certains égards, similaire aux échanges sur un marché de conformité, où les permis sont délivrés et les permis excédentaires sont échangés, l'idée étant qu'avec l'échange, les solutions les plus « économiquement efficaces » pour l'action climatique pourraient être trouvées. D'une certaine manière, ce régime d'échange n'est pas du tout similaire à un marché de

conformité. Plus important encore, aucun objectif n'a été fixé dans le cadre de l'Accord de Paris que les gouvernements devraient respecter. Il n'y a rien de juridiquement contraignant, et donc aucun moyen d'établir réellement une offre et une demande, voire un prix. En d'autres termes, il n'y a aucune raison réelle d'établir un marché.

Ce vide réglementaire, très important en soi, amène de nombreux pays vulnérables, notamment ceux d'Afrique ainsi que les petits États insulaires dont l'existence même est menacée par l'élévation de la température et du niveau des mers, pour ne citer que ces menaces, ou encore la majeure partie de la société civile³ à s'inquiéter de l'intégrité environnementale des crédits échangés et du marché dans son ensemble qui est ainsi créé. Si le commerce des certificats ITMO crée des profits pour certains mais aggrave les résultats climatiques pour le monde, alors quel est l'intérêt de promouvoir cet effort dans le cadre de la CCNUCC ?

Les sujets plus techniques qui restent très contestés sont les suivants :

- quels moyens pour garantir l'intégrité environnementale, notamment en évitant que les mêmes crédits soient utilisés plusieurs fois dans différentes juridictions (ce que l'on appelle le double comptage) ? Le double comptage crée des divergences entre les niveaux d'émissions que les gouvernements déclarent et ce qui est véritablement émis dans l'atmosphère ;
- quelles sont les règles relatives aux ajustements qui doivent être faits dans les comptes d'émissions des pays sources et des pays bénéficiaires pour refléter le transfert des "résultats d'atténuation" (appelés ajustements correspondants ou *corresponding adjustments*). La suspension ou l'abandon partiel de ces règles entraînerait une augmentation des émissions au-delà des niveaux sur lesquels sont engagés les gouvernements (dans le cadre de leurs contributions déterminées au niveau national (*Nationally Determined Contributions - NDCs*)) ;
- est-ce qu'il est prévu un partage avec les pays en développement d'une partie du

produit de l'achat et de la vente des crédits par le biais d'une contribution obligatoire au Fonds d'adaptation (dans le langage technique de l'Article 6, on parle de "part du produit") ;

- quels moyens pour garantir que les transactions contribuent à l'atténuation globale des émissions mondiales (également désignée par l'acronyme OMGE *overall mitigation of global emissions*)
- comment aborder le résultat des activités qui ne peuvent être mesurées directement en quantité de dioxyde de carbone, comme les nouvelles installations d'énergie renouvelable, les activités d'adaptation, voire les techniques de géo-ingénierie comme la gestion du rayonnement solaire ;
- quelle gouvernance pour garantir un ensemble de définitions communes de ce qui serait échangeable (ITMO), leur enregistrement et leur suivi, ainsi que diverses mesures de sauvegarde ? Ces définitions seraient-elles élaborées dans le cadre de la CCNUCC, ou bien laissés à l'appréciation des gouvernements (et des entreprises) qui gèrent leurs propres systèmes internationaux.

Article 6.4.

Outre les questions présentées ci-dessus, les parties discutent également, au titre de l'Article 6.4, d'un éventuel mécanisme qui succédera au mécanisme de développement propre, ou MDP (*Clean Development Mechanism - CDM*) du protocole de Kyoto, que certains gouvernements appellent un **Mécanisme de développement durable**. Cependant, il n'y a pas encore de consensus sur ce à quoi doit correspondre ce mécanisme, qui y peut participer et comment, ainsi que sur la nature de sa relation avec le Mécanisme MDP.⁴ Trouver un compromis sur ce sujet pourrait en fait aboutir à des émissions supérieures à celles que les pays prévoient dans leurs MDP existants.

La nature volontaire de l'Accord de Paris crée un obstacle structurel similaire à celui de l'Article 6.2. S'il n'y a pas d'obligations de réduction des émissions pour les pays développés parties à l'Accord, comme dans le Protocole de Kyoto, il n'y a aucune raison pour

que les pays développés se sentent obligés de mettre en oeuvre des projets dans les pays en développement afin de compenser une partie de leurs réductions d'émissions. Si aucune des parties n'est tenue de réduire ses émissions, quel est l'intérêt une partie de payer pour des réductions d'émissions par une autre partie ?

Les marchés reposent sur l'offre et la demande afin de déterminer les prix. S'il n'y a pas de demande pour la marchandise créée dans le cadre de l'Article 6.2, de l'ITMO, ou de l'Article 6.4 (qui n'a toujours pas de nom), alors quelle est l'utilité d'établir des règles pour un marché inexistant ?

Les pays développés sont réticents à fournir les fonds nécessaires aux pays en développement pour faire face à la crise climatique.⁵ Les approches fondées sur le marché, telles que celles prévues aux Articles 6.2 et 6.4, sont pour eux une tentative d'échappatoire. Mais aucune de ces approches ne sera en mesure de générer les financements nécessaires.

Article 6.8.

Presque toutes les approches de l'action climatique, qu'elles soient coopératives ou non, se déroulent en dehors du marché. Tout type de projet de collaboration transfrontalière peut être considéré comme une approche coopérative du climat.

Le soutien et le financement de l'action climatique ne peuvent être liés à la possibilité de mesurer, d'acheter ou de vendre des tonnes de carbone. Ce sont les approches holistiques qui sont le plus nécessaires, des approches qui peuvent intégrer l'adaptation et l'atténuation et mettre en avant les priorités du développement durable et de l'éradication de la pauvreté. Une approche basée sur les mécanismes de marché ne permettra ni de donner la priorité à ces priorités ni de les réaliser.

L'Article 6.9 a « défini » un cadre pour promouvoir les approches non marchandes, mais n'a fourni aucune précision sur la forme ou le fonctionnement de ce cadre.⁶ Les parties à Glasgow vont poursuivre les négociations sur ce que pourrait inclure ce cadre.

QUEL EST L'ENJEU ?

À première vue, les négociations de l'Article 6 à Glasgow ressemblent à des négociations très techniques sur des points réglementaires, utilisant une multitude d'acronymes (OMGE, ITMO, SDM, SOP, et ainsi de suite).

Mais il y a un combat bien plus important et conséquent sur le rôle que les marchés sont appelés à jouer dans l'action climatique. Les marchés ne peuvent pas régler le problème du climat. À un niveau très fondamental, les marchés carbone sont incompatibles avec le maintien de la hausse de la température mondiale à 1,5 °C et contredisent la nécessité pour les pays développés d'assumer leur juste part de l'effort mondial d'atténuation.⁷ Les deux dernières décennies de bidouillage sur les marchés en Europe, aux États-Unis et ailleurs en sont la preuve.⁸ Les marchés carbone retardent les actions concrètes nécessaires à la réduction immédiate des émissions et détournent l'attention des énormes quantités de financement public qui doivent aller du Nord au Sud pour permettre les mesures d'atténuation.

Les peuples autochtones et les communautés locales s'opposent depuis longtemps aux systèmes de marché carbone, car ces marchés sont à l'origine de conflits, d'abus de la part des entreprises, de dégradation de l'environnement, de délocalisations forcées et de menaces de génocide culturel, en particulier pour les peuples autochtones, les petits exploitants agricoles, les habitants des forêts, les jeunes, les femmes et les personnes de couleur.

Jusqu'à présent, les parties n'ont pas été en mesure de se mettre d'accord sur les Articles 6.2 et 6.4. « Friends of the Earth International » demande instamment aux Parties de ne pas accepter les Articles 6.2 et 6.4.

De nombreux pays en développement vulnérables considèrent qu'ils n'ont pas grand-chose à perdre à bloquer un accord qui ne les protège pas des effets du changement climatique et qui pourrait autoriser des émissions mondiales supérieures au niveau sur lesquels les gouvernements se sont engagés dans leurs MDP. De nombreux groupes dans les pays en développement se battent pour des règles et des sauvegardes strictes et contre

les mécanismes échappatoires (notamment contre l'inclusion des forêts et des terres dans l'Article 6). D'autres pays en développement considèrent l'Article 6 comme un moyen de recevoir un soutien financier pour leur action en faveur du climat, alors que les pays développés continuent de se soustraire à leurs obligations de fournir un financement climatique (financement public).

Les pays développés sont alignés sur l'établissement de marchés mais diffèrent quant à la flexibilité des règles à établir. L'UE semble être en faveur de règles fortes pour protéger l'intégrité environnementale et éviter le double comptage, afin de rendre l'Article 6.4 compatible avec son propre système d'échange de quotas d'émission dans l'UE.

Cependant, leur mépris général pour les besoins des pays en développement est révélé par leur rejet des propositions de réductions globales obligatoires des émissions (OMGE)

au titre de l'Article 6 et d'une part du produit des transactions au titre de l'Article 6.2. Les autres pays développés, emmenés par les États-Unis, veulent obtenir une plus grande flexibilité des règles. Leur manque d'intérêt pour les ajustements correspondants du marché volontaire du carbone démontre qu'ils sont plus préoccupés par leurs profits que par la protection des personnes et du climat.

Tout en continuant à bloquer ces approches fondées sur le marché, la COP26 offre une excellente occasion de mettre en avant le rôle des approches non marchandes et de souligner les véritables solutions au changement climatique qui pourraient être soutenues par le financement, la technologie et le renforcement des capacités. Les pays développés ont cependant bloqué la mise en œuvre rapide des dispositions de l'Article 6.8, car cela nécessiterait une augmentation de leur soutien aux pays en développement.

RÉFÉRENCES

- 1** Les marchés du carbone à la CdP25 à Madrid: une menace pour les gens, la politique et la planète. <https://www.foei.org/fr/ressources/marches-carbone-menace-environnement-cdp25>
- 2** L'Article 6.4 et les autres mécanismes 6.2 mis en place par les gouvernements et les entreprises sont englobés dans le cadre général.
- 3** Plusieurs ONG internationales, très favorables aux marchés carbone, sont activement engagées dans l'achat et la vente de crédits carbone.
- 4** Le MDP a été établi par le protocole de Kyoto pour soutenir les projets de réduction des émissions dans les pays du Sud en créant un mécanisme de vente aux pays du Nord de crédits carbone générés par ces projets. Le MDP a été largement critiqué, notamment pour ses projets frauduleux, ses effets néfastes sur les communautés et son incapacité à réduire les émissions. Pour un examen critique de l'efficacité du MDP, voir Cames et al. 2016. How additional is the Clean Development Mechanism ? https://www.atmosfair.de/wp-content/uploads/clean_dev_mechanism_en.pdf
- 5** <https://www.theguardian.com/environment/2021/apr/24/wealthy-nations-failing-to-help-developing-world-tackle-climate-crisis>
- 6** L'Article 6.9 stipule : « Il est défini un cadre pour les démarches non fondées sur le marché en matière de développement durable afin de promouvoir les démarches non fondées sur le marché visées au paragraphe 8 du présent article. . »
- 7** Civil Society Equity Review. 2018. After Paris: inequality, fair shares, and the climate emergency. <http://civilsocietyreview.org/report2018/>
- 8** Green, J.F. 2021. Does carbon pricing reduce emissions? A review of ex-post analyses. <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/abdae9/meta>

QUELLES SONT LES REVENDICATIONS DES AMIS DE LA TERRE INTERNATIONAL ?

- Le marché ne peut pas être la solution au changement climatique. Il ne l'a jamais été et ne le sera jamais. Tous les gouvernements - du Nord et du Sud - doivent rejeter les marchés carbone.
- Les gouvernements du Nord doivent se concentrer sur la réduction rapide des émissions à la source. Ils doivent renforcer leurs MDP pour qu'ils correspondent à leur juste part de l'effort mondial d'atténuation sans aucune sorte d'échappatoire basé sur les mécanismes de marché. Ils doivent de toute urgence éliminer progressivement les combustibles fossiles, l'agro-industrie productrice de méthane, les centrales électriques à biomasse et les autres sources d'émissions et ne pas non plus financer la destruction des combustibles fossiles dans le Sud.
- Les gouvernements du Nord doivent s'acquitter de leurs obligations en matière de financement climatique envers les pays du Sud par le biais de financements publics, sous forme de subventions, en plus de l'aide au développement à l'outre-mer, en accord avec leur part de responsabilité dans la crise climatique et à leur capacité d'action. Les revenus basés sur le marché ne sont pas un substitut au financement climatique, pas plus que les autres formes de financement privé.
- Les gouvernements du Sud doivent s'opposer aux mécanismes de marché prévus par l'Article 6. Ils doivent faire pression pour que soient mises en œuvre les obligations de financement public du climat par les pays du Nord pour l'atténuation, l'adaptation et les pertes et dommages.
- Les gouvernements du Sud doivent s'opposer aux marchés carbone en raison de la probabilité d'impacts négatifs sur leurs propres populations. Parmi d'autres méthodes de « compensation », les marchés carbone ayant tendance à s'appuyer fortement sur la plantation d'arbres à grande échelle en monoculture ou à faire semblant de préserver les forêts. Mais sur quelles terres et dans quelles forêts cela se fera-t-il ? Les marchés engendrent un risque élevé d'accaparement des terres, de déplacement forcés de populations, de violation des droits humains et d'insécurité alimentaire.
- Les gouvernements du Sud doivent s'opposer aux marchés carbone car ceux-ci compromettent leurs propres objectifs d'atténuation. Les pays du Nord revendiqueront le bénéfice des mesures d'atténuation prises dans le Sud via les crédits carbone. Ou, pire encore, ces efforts d'atténuation pourraient finir par être comptabilisés deux fois, tant au niveau du lieu d'action que du lieu de paiement.