

Document de travail de l'IETA sur l'article 6

Comment les gouvernements peuvent mettre en œuvre les CDN de manière coopérative et encourager les investissements du secteur privé

ENCADRÉ DU MESSAGE CLÉ – « INGRÉDIENTS DU SUCCÈS »

Intention :

- Les pays devraient annoncer s'ils ont l'intention d'utiliser directement l'article 6 et/ou d'autoriser les entités relevant de leur juridiction à participer aux transactions relevant de l'article 6.
- Les pays devraient déterminer s'ils ont l'intention de participer ou d'autoriser la participation à l'article 6 en tant que vendeur, acheteur ou les deux.

Autorisation :

- Les pays devraient fournir une stratégie et des lignes directrices claires sur les secteurs, projets et millésimes de réduction et d'absorption des émissions qui seront éligibles à l'article 6, et comment ils se rapportent à l'inventaire national et à la contribution déterminée au niveau national (CDN).
- Les pays devraient préciser si les activités sont (i) autorisées pour une utilisation en vue d'une CDN, (ii) autorisées pour une utilisation à « d'autres fins internationales d'atténuation » ou (iii) les deux.

Transparence :

- Les pays devraient expliquer comment l'article 6 contribuera à la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris et au développement durable
- Les pays hôtes devraient préciser un cadre directeur pour l'article 6 et la conformité aux CDN et déterminer comment il interagira avec d'autres pays

Interopérabilité :

- Les pays devraient établir une interaction efficace entre l'activité du marché volontaire dans le pays et les marchés de conformité.
- Les pays devraient soutenir l'émergence d'un marché négocié largement accessible pour les crédits d'émission de carbone

Obligation de rendre compte :

- Les pays devraient veiller à ce qu'ils disposent d'un registre numérique approprié ou d'une autre infrastructure pour la comptabilisation des GES, et à ce que la notification soit en place et conçue pour être liée à la CCNUCC et à d'autres systèmes de registres.
- Les pays devraient identifier les principaux risques dans le cycle de vie des transactions et identifier les mécanismes pour les réduire.

Renforcement des capacités :

- Les pays devraient mettre l'accent sur les domaines où le renforcement des capacités est nécessaire et sur le rôle des organisations internationales

Introduction

L'un des succès de la COP26 a été la finalisation du règlement de Paris grâce à l'accord sur les lignes directrices de l'article 6. Les avantages potentiels de la coopération dans la réalisation des CDN en utilisant l'article 6 sont importants pour toutes les Parties à l'Accord de Paris. Les réductions de coûts potentielles qui pourraient être réalisées grâce à la coopération au titre de l'article 6 devraient dépasser 300 milliards de dollars par an en 2030 par rapport à la mise en œuvre indépendante des CDN par les pays¹. Il est également possible de réaliser des gains d'efficacité à partir des enseignements tirés du MDP.

Depuis les accords conclus au titre de l'article 6 à Glasgow, l'utilisation de l'article 6 pour soutenir les approches coopératives visant à aider les pays et les secteurs à se décarboner suscite un intérêt croissant. Plus de la moitié des pays ont indiqué dans leur première CDN, ou leur première CDN mise à jour, qu'ils utiliseraient ou pourraient utiliser les marchés internationaux pour atteindre leur CDN. Les gouvernements des pays hôtes et des pays d'accueil peuvent prendre en compte une mine d'informations dans le cadre des processus de la CCNUCC et de la COP. Toutefois, il y a eu un manque de clarté sur la façon dont les pays ont l'intention de faire en sorte que leurs entreprises contribuent à l'élaboration et à l'appui de l'article 6. À ce jour, il n'est pas clair si la CCNUCC établira des orientations pour le secteur privé dans le cadre de ses activités de renforcement des capacités, ou si les gouvernements nationaux et les entreprises nationales sont les mieux placés pour adapter les orientations à la situation spécifique de leurs entreprises.

L'objectif de la présente note est de mettre en évidence les éléments importants pour le secteur des entreprises afin d'aider à maximiser l'impact et l'utilisation de l'article 6. Lors de discussions avec ses membres et d'autres organisations d'entreprises, l'IETA a identifié les éléments suivants que les gouvernements doivent examiner et traiter pour mobiliser les ressources et les investissements du secteur privé en faveur des mécanismes de l'article 6. Nous les avons globalement organisés en 6 catégories principales : (i) Intention, (ii) Autorisation, (iii) Transparence, (iv) Interopérabilité, (v) Obligation de rendre compte, (vi) Renforcement des Capacité, et nous avons formulé des recommandations spécifiques pour chacune. L'espoir est qu'en articulant ces éléments, ce document puisse aider à faire progresser l'utilisation de l'article 6 parmi les parties prenantes concernées.

I. Intention

Le pays devrait annoncer si et comment il autorisera les crédits de l'article et/ou les acceptera pour la réalisation de sa CDN – Les pays qui ont l'intention de réaliser leurs ambitions de décarbonisation uniquement ou principalement par des efforts nationaux adopteront des stratégies différentes de celles des pays qui ont l'intention de réaliser leurs ambitions grâce à la coopération internationale. Il est urgent de savoir si un pays a l'intention d'utiliser l'article 6 et quelle approche les gouvernements utiliseront, car l'ambiguïté prolongée et le report des décisions ne favorisent pas l'investissement et chassent les financements privés. Chaque pays devrait publier une liste de tous les pays avec lesquels il envisage de coopérer et l'approche spécifique qu'il a l'intention d'utiliser. Les détails de chaque approche coopérative devraient être rendus publics et les termes de chaque accord bilatéral devraient être publiés.

¹ Edmonds, J., Yu, S., Mcjeon, H., Forrister, D., Aldy, J., Hultman, N. et al. (2021). How Much Could Article 6 Enhance Nationally Determined Contribution Ambition Toward Paris Agreement Goals Through Economic Efficiency? *Climate Change Economics*, 12(02), 2150007.

II. Autorisation

Les pays devraient fournir une stratégie claire et des lignes directrices stables sur les secteurs, les activités et les millésimes qui seront éligibles aux crédits de l'article 6 – Chaque pays aura des circonstances et des priorités différentes pour atteindre sa CDN. Lors de l'élaboration de la stratégie d'un pays au titre de l'article 6, des orientations claires sur les secteurs, les activités et les millésimes qui pourront générer des crédits au titre de l'article 6 dans le pays hôte aideront le secteur privé à identifier les possibilités et les approches de coopération entre les pays. L'élaboration de listes positives de secteurs ou de types d'activités dans lesquels le secteur privé est encouragé à s'engager (souvent appelées listes blanches) permettrait d'identifier rapidement ces opportunités et éviter des procédures longues et complexes de CDN et d'alignement des politiques. La question de savoir si des autorisations seront accordées pour une utilisation en vue d'une CDN, « à d'autres fins internationales d'atténuation » ou des deux, doit être clairement indiquée. Les changements réglementaires fréquents et les règlements en suspens concernant l'admissibilité des projets de carbone sont extrêmement dommageables et peuvent conduire à des occasions d'atténuation manquées. Un modèle de lettre d'autorisation devrait également être publié afin de simplifier et de normaliser le processus, réduisant ainsi les risques et l'incertitude pour toutes les parties concernées.

III. Transparence

Les pays devraient expliquer comment l'utilisation de l'article 6 aidera à atteindre les objectifs de l'Accord de Paris – La manière dont l'article 6 contribue à accroître l'ambition d'un pays hôte dans ses actions d'atténuation et d'adaptation sera essentielle. Cette exigence devrait être appliquée de manière pragmatique, en permettant aux pays d'utiliser l'article 6 pour aider à financer leurs CDN plutôt que de s'engager dans des mécanismes de coopération uniquement pour des activités allant au-delà de leurs CDN. De même, un pays qui a l'intention d'importer des résultats d'atténuation transférés au niveau international est confronté à une tâche similaire pour déterminer comment les transactions au titre de l'article 6 sont compatibles avec son ambition de décarbonisation à long terme et les objectifs de l'Accord de Paris. De telles mesures sont nécessaires pour renforcer la crédibilité des approches coopératives et minimiser le risque d'incitations perverses pouvant conduire à une survente et à une baisse de l'ambition. Les principes relatifs à la participation, aux niveaux de référence et aux autres exigences méthodologiques (y compris l'additionnalité) énoncés dans les lignes directrices de l'article 6 sont de bons points de départ qui doivent être rapidement précisés et mis en œuvre. La compréhension de ces éléments aidera le secteur privé à concentrer ses ressources et ses capitaux sur les possibilités qui se présentent à la fois aux pays vendeurs et aux pays acheteurs.

Les pays hôtes devraient préciser le cadre directeur qu'ils adopteront et comment il interagira avec le pays d'accueil – Illustrer le cadre directeur et procédural qu'un pays suivra lorsqu'il s'engagera dans les mécanismes de l'article 6 sera un élément essentiel pour le secteur privé. Cela contribuera à réduire les incertitudes, à donner de la crédibilité au processus et à encourager l'investissement. Le cadre peut également préciser comment un pays gèrera les améliorations futures. Cela peut inclure, par exemple :

- des accords-cadres établissant des approches de coopération spécifiques avec d'autres pays;
- la documentation requise et l'utilisation de normes indépendantes, le cas échéant;

- le volume, les types et l'origine des crédits qu'un pays a l'intention de soutenir pour la vente et/ou l'achat;
- la manière dont le pays hôte mettra en œuvre les autorisations de transfert et/ou d'utilisation;
- la manière dont le pays hôte mettra en œuvre les ajustements correspondants;
- la manière dont la conformité, les marchés volontaires et les projets autonomes interagiront;
- la fiscalité applicable liée aux transferts et à tout autre prélèvement ou mécanisme susceptible d'avoir une incidence sur l'économie du projet.

En outre, les pays devraient indiquer clairement comment les transferts au titre de l'article 6 sont liés à leurs mécanismes de tarification du carbone et à leurs stratégies de décarbonisation plus larges. Par exemple, ils devraient être encouragés à déclarer :

- comment les registres des deux pays seront bien reliés pour assurer l'intégrité de l'infrastructure de transfert, de suivi et de notification;
- comment le transfert contribuera à garantir que les CDN sont réalisées par les pays participants;
- comment les pays ont l'intention d'intégrer les transferts dans leurs systèmes de tarification du carbone.

Cela aidera les pays coopérants à s'assurer que les transferts sont ancrés dans un niveau élevé d'intégrité et de transparence. La manière dont les pays appliqueront les ajustements correspondants sera essentielle, en particulier pour clarifier le Bilan Mondial en 2023.

IV. Interopérabilité

Les pays devraient établir une interaction efficace entre les instruments de conformité et le marché volontaire du carbone (MVC) – Bien que les lignes directrices de l'article 6 ne réglementent pas directement le marché volontaire du carbone, l'examen de la manière dont les mécanismes et les crédits de l'article 6 devraient interagir avec le marché volontaire du carbone pourrait encourager davantage d'investissements. L'article 6 est conçu pour traiter des transferts de carbone entre pays – les obligations peuvent être déléguées aux acteurs du secteur privé par le biais de systèmes obligatoires, mais la déclaration et la comptabilisation des émissions restent au niveau national. Par conséquent, l'échange volontaire de crédits d'émission de carbone entre acteurs privés ne devrait pas avoir d'incidence sur le marché visé à l'article 6 tant que ces crédits ne sont pas utilisés pour des obligations liées à la réalisation d'une CDN en dehors du pays d'accueil. Si les promoteurs de projets ou les acheteurs souhaitent que le pays hôte autorise les crédits d'émission de carbone délivrés par des normes privées indépendantes et applique un ajustement correspondant lorsque ces crédits sont transférés à l'international, ils devraient avoir la possibilité de faire une telle demande au pays hôte. Toutefois, le transfert international de crédits sans l'autorisation du pays hôte et l'ajustement correspondant sont autorisés et les pays devraient veiller à ce que les réductions d'émissions associées à ces crédits restent dans l'inventaire des émissions de GES du pays hôte et soient prises en compte dans la réalisation de la CDN du pays hôte. De cette manière, le marché volontaire du carbone catalyserait les capitaux privés pour réaliser des projets carbone importants, en évitant le double comptage et d'autres incitations perverses.

Les pays devraient soutenir l'émergence d'un marché négocié largement accessible pour les crédits d'émission de carbone – Le secteur privé peut mobiliser des capitaux pour des projets d'atténuation en investissant dans des actifs ou en s'engageant à conclure des accords d'écoulement en échange de la fourniture de crédits d'émission de carbone qui peuvent être utilisés pour s'acquitter des obligations de conformité (comme un mécanisme d'échange de droits d'émission ou une taxe sur le carbone) ou pour compenser les émissions difficiles à réduire. Par conséquent, la clarté et la transparence quant à l'éligibilité de divers types de crédits à des fins de conformité et/ou des demandes de compensation sont nécessaires pour encourager un investissement soutenu dans l'atténuation. Les efforts visant à créer des crédits normalisés et fongibles respectant une norme minimale permettront l'émergence d'une classe d'actifs liquides et le déploiement d'une négociation et d'une gestion des risques rationalisées qui réduiront les coûts de transaction, mobiliseront davantage les capitaux et augmenteront les flux d'investissement.

V. Obligation de rendre compte

Les pays devraient veiller à ce qu'un registre numérique approprié ou une autre infrastructure de comptabilisation et de notification des GES soit en place – L'efficacité et la crédibilité des mécanismes prévus à l'article 6 doivent reposer sur une infrastructure permettant la comptabilisation et la notification complètes des émissions par les sources et des absorptions par les puits de GES. L'obligation d'appliquer un ajustement correspondant pour tenir compte de tous les transferts nets souligne la nécessité de quantifier correctement les activités, les politiques et les mesures, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la CDN d'un pays. Les dispositions relatives à l'enregistrement, au suivi et à la notification figurant dans les lignes directrices de l'article 6 devraient être interprétées comme des exigences fondamentales. Les informations annuelles provisoires et finales, les rapports biennaux au titre de la transparence et les rapports sur la période d'engagement des CDN devraient être entièrement publiés. Une liste de tous les ajustements correspondants en attente et achevés devrait également être rendue publique. Une plus grande disponibilité et une plus grande transparence des données sont nécessaires pour renforcer l'intégrité environnementale des approches coopératives, éviter le double comptage et protéger les acteurs du secteur privé qui engagent des ressources importantes dans des projets carbone.

Les pays devraient faire face aux principaux risques dans le cycle d'activité et identifier des mécanismes pour les réduire – Les promoteurs de projets et les acteurs du secteur privé qui s'engagent dans des transactions au titre de l'article 6 sont exposés à une série de risques tout au long du cycle de vie de la transaction, qui peut durer plusieurs années dans le cas des Accords d'Achat à terme de Droits d'Emissions et même des décennies dans le cas des projets d'absorption. Alors que la participation des gouvernements hôtes était limitée dans les transactions au titre du Mécanisme pour un Développement Propre et sur les marchés volontaires, la nécessité d'autoriser et d'appliquer un ajustement correspondant dans l'article 6 expose tant les vendeurs que les acheteurs à un risque souverain important. Voici des exemples de ces risques :

- Le gouvernement hôte retarde ou refuse la délivrance de lettres d'autorisation ;
- Le gouvernement hôte refuse d'honorer les lettres d'autorisation déjà émises ;
- Le gouvernement hôte ne délivre pas de résultats d'atténuation transférés au niveau international pour les réductions d'émissions vérifiées des projets autorisés ;

- Le gouvernement hôte modifie la portée des secteurs admissibles aux crédits de l'article 6 ;
- Le gouvernement hôte n'applique pas les ajustements correspondants ou ne le fait pas correctement ;
- Le gouvernement hôte est favorable à l'autorisation 'ex post' des résultats d'atténuation transférés au niveau international.

Il est crucial que le secteur privé et les investisseurs sachent quels recours ils auraient dans de tels cas et où se trouvent les passifs. La participation des institutions internationales et des banques multilatérales de développement peut contribuer à créer des incitations et des sanctions qui encourageraient les gouvernements hôtes à adopter un comportement positif. Des mécanismes permettant de concilier le besoin d'intégrité environnementale et la protection des investisseurs devraient être élaborés. La fourniture d'une assurance contre les risques politiques souverains peut être nécessaire.

VI. Renforcement des Capacités

Les pays devraient mettre l'accent sur les domaines où le renforcement des capacités est nécessaire et sur le rôle des organisations internationales – Toutes les parties peuvent bénéficier de l'utilisation de l'article 6 – mais il s'agit d'un processus novateur qui nécessite un effort intégré de la part des gouvernements, du secteur privé et des initiatives de la société civile. Les domaines identifiés par les gouvernements comprennent déjà le soutien stratégique aux voies de décarbonisation, la clarté des critères d'intégrité environnementale, la notification et la comptabilité, les cadres d'autorisation et autres. Le secteur privé aura besoin d'une voix à la table pour exposer les domaines où les opportunités peuvent être explorées et où des tensions existent, en particulier à la lumière de la nécessité d'un financement du secteur privé pour atteindre les objectifs des CDN. Les mécanismes qui permettent aux entreprises d'illustrer ces points au moyen d'un processus de consultation (qu'il s'agisse d'une taxe, d'une compensation, d'un mécanisme d'échange de droits d'émission ou autre) permettront à toutes les parties de progresser dans les domaines qui nécessitent un renforcement des capacités. Au fil du temps, ces informations peuvent être partagées avec les communautés concernées pour soutenir les efforts de décarbonisation.