

BILLET DE BLOG 9 juillet 2019

L'enjeu clé de l'opérationnalisation du Cadre de transparence de l'Accord de Paris sur le climat

Auteur

Alexandra Deprez

Chercheuse, Gouvernance internationale du climat

 Temps de lecture: 10 min

De 2014 à 2016, Alexandra Deprez a mené à l'Iddri des travaux de recherche et de sensibilisation sur le Cadre de transparence de l'Accord de Paris. Elle a également mené pour le compte du Costa Rica (au sein de la coalition de négociation de l'AILAC, Association indépendante de l'Amérique latine et des Caraïbes) la négociation de la section relative à la transparence dans le Rulebook de l'Accord de Paris lors de la COP 23 et de la COP 24.

Lors des négociations climatiques de l'ONU qui se sont récemment tenues à Bonn (Allemagne), des sujets politiquement très sensibles ont occupé la une des médias : l'accueil du rapport du Giec sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C et les progrès très lents des négociations sur les « marchés carbone » de l'Accord de Paris. Toutefois, loin des feux des projecteurs, d'autres délégués ont poursuivi les négociations portant sur des questions qui pourraient sembler à première vue ordinaires et très techniques, mais auxquelles il est absolument essentiel d'apporter une résolution satisfaisante pour assurer la réussite de la mise en œuvre de l'Accord de Paris. L'un de ces sujets cruciaux a trait à l'opérationnalisation du Cadre de transparence de l'Accord de Paris, et notamment la mise au point de Tableaux de rapport communs (Common Reporting Tables - CRT) afin que les Parties fassent état de leurs inventaires de gaz à effet de serre, et de Modèles de tableaux communs (Common Tabular Formats-CTF) afin de mesurer les progrès en matière de mise en œuvre et d'atteinte de leurs contributions déterminées au niveau national (CDN).

Afin de saisir son importance, le processus de négociation du Cadre de transparence peut être envisagé comme la construction collective d'une maison qui s'articulerait en trois étapes : (1) à la COP 21, les Parties sont parvenues à un accord sur les éléments structurels fondamentaux (énumérés dans l'Article 13 de l'Accord) ; (2) à la COP 24, elles sont convenues des matériaux de construction spécifiques à utiliser (les [Modalités, procédures et lignes directrices en matière de transparence \(MPG\) du Rulebook de Katowice](#)) ; et (3) en amont de la COP 26, elles conçoivent à présent les plans spécifiques pour que cette structure devienne une réalité (par exemple les CRT et les CTF). Par conséquent, des CRT et CTF peu solides pourraient mettre en péril l'intégrité structurelle de la mise en œuvre du Cadre de transparence.

Pour quelles raisons cet élément technique a-t-il une importance aussi grande au sein du système plus large de la gouvernance climatique internationale ?

Rappel : pour quelle raison le Cadre de transparence constitue-t-il un élément clé de l'Accord de Paris, et quelles sont les crispations sous-jacentes ?

L'Accord de Paris – contrairement au protocole de Kyoto, qui n'avait pas été couronné de succès – ne repose plus sur l'obligation faite de manière *top-down* aux pays développés de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) qui, si elle n'était pas respectée, donnerait lieu à des sanctions. Au contraire, tous les pays sont convenus de participer à l'effort collectif visant à réduire les émissions de GES dans le but de limiter le réchauffement global bien en deçà de 2°C, mais chacun d'entre eux déterminant à l'échelle nationale le niveau de ses contributions (CDN, NDC en anglais), ce qui conduit par conséquent à la prise en compte de leurs différences en matière de point de départ et de capacités.

Comme indiqué en 2015 dans un [Working Paper de l'Iddri](#) qui [s'est avéré avoir une influence majeure](#) sur le tracé des contours du Cadre de transparence de l'Accord de Paris, la confiance est le ciment qui assure l'unité de l'accord, et le Cadre de transparence est un garant important de cette confiance. En effet, les processus de rapportage et de revue qui constituent le cadre donneront l'assurance aux pays que leurs pairs respectent leurs engagements, ce qui aura pour effet de les inciter à les respecter également. En particulier, à compter de 2024, toutes les Parties devront fournir au moins tous les deux ans un état de leurs émissions et puits de GES¹ et des politiques mises en œuvre pour progresser dans la réalisation de leurs CDN. Ces informations seront ensuite passées en revue par des experts (*Technical Expert Review*), suivi d'un échange entre Parties sur les progrès réalisés par rapport à leurs engagements (*Facilitative Sharing of Views*).

Rendue publique, l'information sur le respect ou non par les Parties de leurs engagements permettra – du moins en théorie – que les pays qui ne respectent pas les règles se sentent soumis à la pression de leurs pairs, subissent l'attention négative des médias et soient confrontés aux exigences de leurs propres citoyens en matière d'action climatique. Cette information sera également une contribution clé en ce qui concerne le bilan mondial (*Global Stocktake*), qui évaluera à partir de 2023, tous les cinq ans, le progrès collectif réalisé par les Parties vers l'atteinte des objectifs fixés par l'Accord de Paris (y compris l'objectif de maintenir la hausse globale des températures bien en deçà de 2 °C).

Cependant, en raison de l'importance stratégique du Cadre de transparence, des tensions se font jour sur la question de la différenciation dans les responsabilités dévolues aux Parties – qui fait quoi –, tensions qui ont traversé les négociations de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) au cours des deux dernières décennies. Jusqu'à la COP 21, la différenciation s'articulait pratiquement autour de deux options clairement distinctes : il existait pour les pays développés et en développement deux processus différents de rapportage et de revue. Cela signifiait par exemple que la Chine – premier émetteur mondial de GES et deuxième puissance économique – était tenue de respecter les mêmes standards de transparence et de rigueur qu'un émetteur mineur tel que le Guatemala.

La question centrale à Paris lors de la COP 21 a donc consisté à mettre au point un système universel qui pourrait faire prévaloir une différenciation plus nuancée entre les pays. Bien que cette question soit extrêmement sensible d'un point de vue politique, les Parties ont fini par accepter de procéder ainsi dans l'Article 13 de l'accord, qui établit « un cadre de transparence renforcé des mesures et de l'appui, assorti d'une certaine flexibilité » pour les « pays en développement Parties qui en ont besoin, compte tenu de leurs capacités ».

Opérationnaliser la flexibilité en matière de transparence dans le *Rulebook* de Katowice

Après la COP 21 est venu le moment de rendre opérationnel le Cadre de transparence. Les Parties ont mené cet effort au cours des trois années suivantes, par le biais de négociations portant sur les Modalités, procédures et lignes directrices du Cadre (MPG, *Modalities, Procedures and Guidelines*) qui ont été finalisées à la COP 24 dans le *Rulebook* de Katowice.

Comme l'a décrit Sue Biniarz dans un [Décryptage](#) de l'Iddri, l'un des enjeux principaux de ce processus a été d'identifier le *qui*, le *quoi*, et le *quand* en ce qui concerne les flexibilités en matière de déclarations effectuées par les pays en développement. Bien que ces flexibilités soient primordiales pour permettre aux pays en développement d'améliorer leur rapportage au sein du Cadre de transparence, des flexibilités générales et non-limitées concernant l'ensemble des MPG auraient été *de facto* équivalentes à la création de deux systèmes distincts, et auraient pu remettre en question la qualité du processus de rapportage.

À la COP 24, les Parties ont réussi à mettre au point des MPG en matière de transparence qui garantissent des actions de rapportage relativement rigoureuses effectuées par toutes les Parties au sein d'un unique cadre de transparence commun, tout en octroyant des flexibilités aux pays en développement Parties qui en ont besoin. En effet, les flexibilités (1) sont détaillées élément par élément (en lieu et place de flexibilités générales), (2) portent avant tout sur le rapportage des émissions de GES, et (3) sont limitées (autrement dit, opter pour une flexibilité sur un élément du rapportage n'autorise pas une approche « tout ou rien » du rapportage). Conformément à l'Accord de Paris, les pays en développement déterminent eux-mêmes leur niveau de flexibilité, ainsi que la durée pendant laquelle ils estiment que cette flexibilité leur est applicable (aucune limite de temps n'est fixée pour l'abandon

progressif des flexibilités). Les pays en développement Parties demeurent responsables en ce qui concerne l'usage qu'ils font du mécanisme des flexibilités, et doivent indiquer de manière claire celles dont ils font usage et clarifier la question de leurs contraintes en termes de capacités. Et toutes les Parties sont tenues d'améliorer leur rapportage au fil du temps.

Se projeter vers la COP 25

Au lendemain de la COP 24, un observateur aurait pu considérer réglés tous les points de négociation relatifs à la transparence. Toutefois, si les MPG du *Rulebook* de Katowice représentent l'essentiel de l'opérationnalisation du Cadre de transparence, les négociateurs doivent encore œuvrer à mettre au point les schémas directeurs spécifiques pour que les MPG se concrétisent dans les faits.

À la suite de la COP 24, les négociateurs chargés de la question de la transparence travaillent en particulier à :

- mettre au point les CRT et les CTF (d'ici à la COP 26) ;
- mettre au point des programmes de formation pour les évaluateurs de la revue par les experts (d'ici à la COP 26) ;
- exposer en détail les liens existants entre le Cadre de transparence et les mécanismes de marché et de conformité de l'Accord de Paris ;
- envisager la manière d'obtenir des volumes plus élevés de rapportage et de satisfaire les besoins des pays en développement en matière de capacités afin qu'ils améliorent leur rapportage, alors que la CCNUCC dispose d'un budget limité.

Si au cours des négociations de Bonn, plusieurs propositions ont vu le jour dans le but d'essayer une fois de plus de créer une bifurcation *de facto* entre pays développés et pays en développement (en proposant, par exemple, deux ensembles séparés de CRT et de CTF), les négociateurs aguerris traitant la question de la transparence sont certainement en mesure de rejeter toute proposition qui ne serait pas conforme à l'Accord de Paris. Ils peuvent également compter sur les niveaux élevés de confiance et de collégialité existant entre les négociateurs en charge de la question de la transparence, en dépit des positions différentes des Parties.

Il est donc permis d'espérer des résultats positifs à venir. À l'approche de la COP 25 au Chili, la société civile doit néanmoins continuer à faire pression sur les Parties pour qu'elles se mettent d'accord uniquement sur l'opérationnalisation la plus ambitieuse et rigoureuse possible des MPG en matière de transparence : en effet, un rapportage et une revue rigoureux sont absolument essentiels pour conserver les Parties responsables les unes envers les autres et envers le monde entier, préserver la confiance entre les Parties, et garantir à la fois la réussite des bilans mondiaux et le relèvement de l'ambition des CDN successives.

Depuis la COP 24, les délégués se trouvent confrontés à la négociation des éléments les plus concrets qui rendront opérationnel l'Accord de Paris. C'est à présent le moment de vérité : les négociations à venir révéleront si l'Accord de Paris est un processus tangible guidant les Parties vers une ambitieuse décarbonation collective, ou s'il n'est qu'un mirage sur le chemin du chaos climatique.

©Needpix.com

¹ Plus spécifiquement, en 2024, les pays en voie de développement passeront d'une obligation de fournir ces informations tous les quatre ans à une obligation de les fournir tous les deux ans ; pour leur part, les pays développés continueront de fournir ces informations tous les deux ans.

CLIMATE	PARIS AGREEMENT	TRANSPARENCY	CLIMATE INTERNATIONAL NEGOTIATIONS	COP24
---------	-----------------	--------------	------------------------------------	-------