



T H É M A

Essentiel

Commissariat général au développement durable

Accord de Paris Périmètre et ambition des contributions nationales

JUILLET 2018

Rehausser l'ambition des contributions nationales en 2020 est l'objectif du dialogue Talanoa qui se tient dans le cadre de l'accord de Paris. Pour ce faire, l'élargissement du périmètre des contributions nationales (NDCs) à de nouveaux secteurs et gaz est un levier souvent évoqué. Cette recommandation se base sur le constat que seules 15 % des contributions affichent une couverture complète en secteurs et gaz. Une autre approche de comptabilisation, présentée ici, montre cependant que 43 % des pays incluent dans leur NDC l'ensemble des secteurs et des gaz dont les émissions sont documentées dans leurs inventaires de gaz à effet de serre. Le « gisement d'ambition » est ainsi plus limité qu'en première approche (3,5 GtCO₂e), et les trois quarts sont concentrés en Chine et en Inde. L'élargissement du périmètre des NDCs peut donc contribuer au rehaussement de l'ambition pour de nombreux pays en développement, mais ne suffira toutefois pas à lui seul à combler le « fossé » d'émissions à l'horizon 2030. Un renforcement de l'objectif des NDCs existantes est également nécessaire.

La décision accompagnant l'accord de Paris et précisant ses modalités de fonctionnement, prévoit la tenue d'un dialogue de facilitation destiné à faire le point sur l'avancée

collective des Parties à l'Accord de Paris vers son objectif de température de long terme, et à nourrir la préparation des futures contributions nationales (NDCs). Désormais baptisé Dialogue Talanoa, cette séquence politique est très importante pour obtenir en 2020, date à laquelle les NDCs doivent être communiquées ou révisées, un rehaussement de l'ambition climatique mondiale de manière à réduire le « fossé » d'émissions à 2030 (écart entre la trajectoire d'émissions prévue par les contributions nationales, et la trajectoire compatible avec une limitation du réchauffement global en deçà de 2 °C, voire 1,5 °C) [1].

LES OPTIONS POSSIBLES

Plusieurs options sont possibles pour relever le niveau d'ambition des NDCs [2]. La première est d'augmenter le niveau de la cible de réduction d'émissions, mais de nombreux autres ajustements peuvent y contribuer aussi. Parmi eux, l'évolution de la couverture de la NDC en termes de secteurs et de gaz est une piste qui a souvent été évoquée à la Convention Climat des Nations Unies (CCNUCC).

En effet, plusieurs travaux [3] montrent que de nombreuses NDCs ne couvrent qu'une partie seulement des émissions du pays. Si l'adoption de NDCs couvrant l'ensemble de l'économie est rendue obligatoire pour les pays développés (dits « annexe 1 »), les pays en développement sont, eux, invités à étendre progressivement la couverture de leurs NDCs au cours du temps (article 4.4 de l'accord de Paris). C'est donc sur ces 153 pays, dits « non-annexe 1 », représentant 60 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre (hors secteur des terres) que se concentre la réflexion.

UN GISEMENT D'AMBITION MOINS IMPORTANT QU'ENVISAGÉ

La plupart des analyses [3 à 6] se contentent de compter le nombre de NDCs selon qu'elles couvrent – ou non – certains secteurs et gaz. Cette approche, ici dénommée « approche comptage » (voir encadré méthodologique), tend à conclure qu'une très faible proportion de NDCs chez les pays en développement (23 sur 153, voir la figure 1) affichent une couverture complète en secteurs et en gaz, laissant augurer un large potentiel pour en augmenter l'ambition lors des futures itérations des NDCs.

Accord de Paris – Périmètre et ambition des contributions nationales

Cependant, cette approche occulte le fait que la plupart des pays en développement (PED) n'ont pas inclus certains secteurs dans leur NDC pour la simple raison qu'ils ne disposent pas d'information à ce sujet, reflétée par des inventaires de gaz à effet de serres incomplets soumis à la Convention climat. Or à court terme, si l'on souhaite que les PED étendent le périmètre de leurs NDCs, il est plus pertinent de s'intéresser aux émissions issues de secteurs et de gaz pour lesquels des données sont déjà disponibles, donc qui sont déjà inclus dans leur inventaire national.

Le résultat est alors nettement différent en utilisant les données issues des inventaires nationaux, selon une « approche inventaires » (voir encadré).

Avec cette approche, **62 NDCs, soit 43 % des pays en développement, couvrent l'intégralité des émissions reportées dans leur inventaire**, (figure 2). Cela dresse un portrait plus positif de la qualité des NDCs des pays en développement, mais suggère aussi un gisement d'ambition supplémentaire plus réduit qu'initialement envisagé par les approches de type « comptage ».

INCLURE LES ÉMISSIONS DES INVENTAIRES NE SERA PAS SUFFISANT

L'approche « inventaires » permet de calculer les émissions rapportées dans les inventaires, mais non encore couvertes dans les NDCs et qui constitueraient le « gisement » d'ambition supplémentaire pouvant être facilement mobilisé dès 2020. Ce gisement est estimé à **3,5 milliards de tonnes équivalent CO₂ (GtCO₂e), soit 14 % des émissions des pays en développement** qui font donc pas l'objet d'objectif de réduction d'émissions. En particulier, dans 17 pays, plus de 70 % des émissions ne sont pas couvertes par la NDC (figure 3).

L'intégration de ces secteurs/gaz dans les NDCs pourrait inciter davantage les pays à réduire les émissions qui y sont liées, ou du moins à en limiter l'augmentation, potentiellement très importante jusqu'en 2030. En comparant ce chiffre à celui du fossé d'émissions identifié par les Nations Unies, de 10 à 15 GtCO₂e, on peut conclure que **l'extension de la couverture des NDCs peut certes jouer un rôle significatif dans l'augmentation du niveau d'ambition des NDCs de certains PED, mais que seule, elle serait très insuffisante**. En particulier, cela ne permettra pas aux principaux émetteurs (notamment les pays développés) d'éviter l'adoption de cibles de réductions d'émissions plus ambitieuses.

Encadré - Méthodes employées pour les approches « comptage » et « inventaires »

Approche « comptage »

Une NDC est considérée comme ayant une couverture sectorielle totale si elle couvre l'ensemble des secteurs définis dans les lignes directrices du GIEC pour les inventaires de gaz à effet de serre, à l'exception du secteur des terres, soit : énergie, processus industriels, agriculture, déchets. Selon cette méthode, les secteurs des transports, du bâtiment, et des usages énergétiques de l'industrie sont comptabilisés dans le secteur « énergie ».

De même, une NDC est considérée comme ayant une couverture totale en gaz à effet de serre si elle couvre les 6 gaz pour lesquels le rapportage est obligatoire (pour les pays développés) sous le Protocole de Kyoto, à savoir : CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, PFC, HFC.

Les NDCs suffisent pour mener cette approche « binaire » (secteur ou gaz couvert ou non).

Approche « inventaire »

Cette approche nécessite de croiser les données issues des NDCs avec celles issues des inventaires de gaz à effet de serre les plus récents soumis dans le cadre de la CCNUCC. Les émissions rapportées dans l'inventaire sont désagrégées par secteurs et par gaz. La quantité et la proportion des émissions couvertes par la NDC est ensuite calculée en fonction des informations fournies dans la NDC.

Cette approche permet notamment d'identifier les NDCs disposant d'une couverture incomplète (au sens de l'approche comptage), mais qui couvrent l'ensemble des secteurs et des gaz dont les émissions sont rapportées dans l'inventaire.

Il convient cependant de noter que les inventaires de nombreux pays en développement sont encore très lacunaires. Les inventaires les plus récents se réfèrent pour la plupart des pays aux émissions de 2000 ou 2005, mais certains n'ont pas d'inventaires plus récents que 1990 ou 1994 (ces pays ne comptant cependant pas parmi les plus gros émetteurs). De ce fait, la limite de l'approche « inventaire » réside dans sa dépendance à la qualité des inventaires, encore très inégale malgré des évolutions positives récentes. Dans les deux approches, le secteur des terres est exclu de l'analyse. Il dispose en effet de nombreuses singularités, et la question de son inclusion dans les NDCs fait l'objet d'une littérature déjà riche [7 et 8].

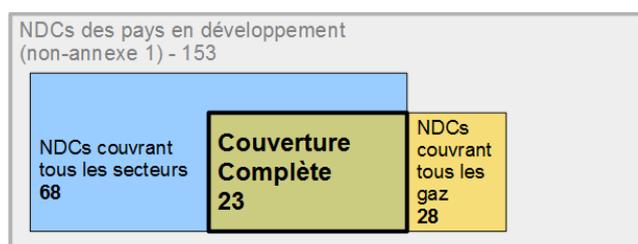
Si la NDC manque de clarté quant aux gaz et secteurs couverts, les hypothèses suivantes ont été faites :

- Seul le CO₂ est considéré comme couvert si la couverture en gaz n'est pas précisée, sauf si des objectifs spécifiques ciblant d'autres gaz sont mentionnés dans la NDC
- Si les secteurs couverts mentionnés dans la NDC ne correspondent pas aux secteurs de l'inventaire (ex. « production d'électricité ») et que la NDC ne clarifie pas la correspondance, le secteur « le plus proche » (ex. énergie) est considéré comme inclus dans la NDC dans son intégralité.

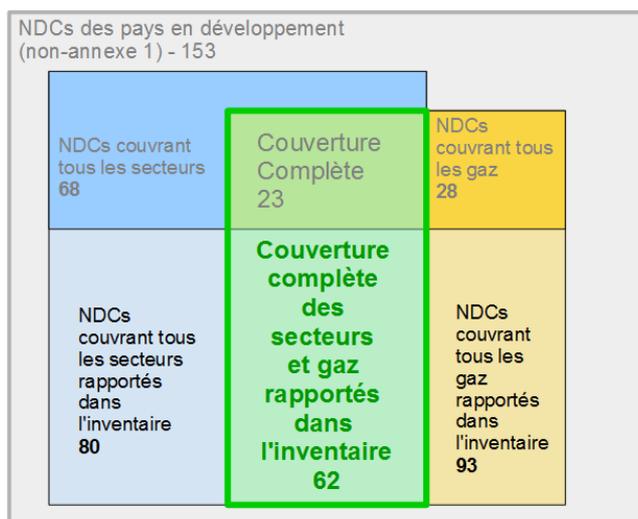
Accord de Paris – Périmètre et ambition des contributions nationales

Figures 1 et 2. Périmètre des NDCs selon deux approches

F1. L'approche « comptable »

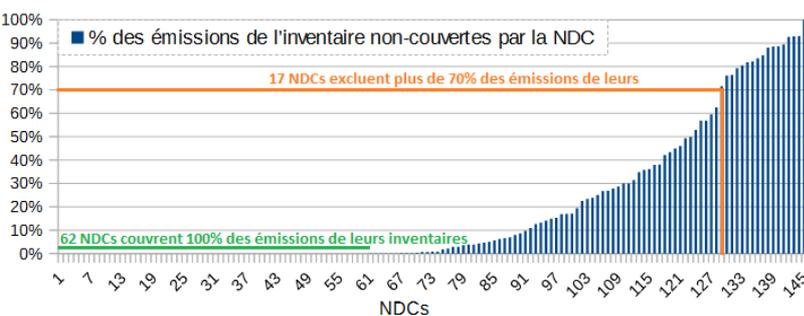


F2. L'approche « inventaires »



Source : d'après données CCNUCC

Figure 3. Couverture des émissions de l'inventaire par les NDCs des pays non-annexe 1

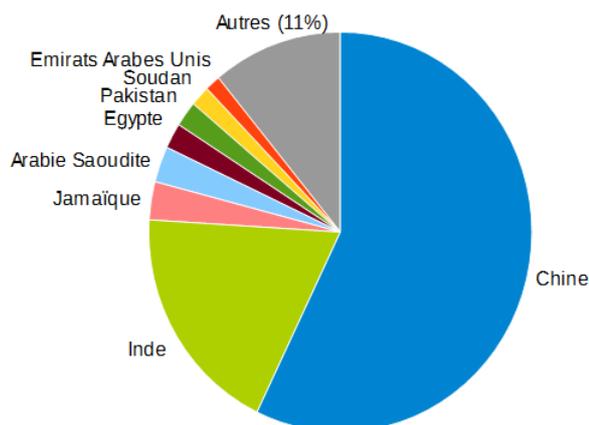


Source : d'après données CCNUCC

QUELS LEVIERS CIBLER EN PRIORITÉ ?

Une analyse plus fine montre que la majorité de ces 3,5 GtCO₂e est en fait concentrée dans deux pays, la Chine et l'Inde, chez qui un effort supplémentaire pourrait avoir un impact très significatif (figure 4). Par exemple, la NDC chinoise ne couvre que le CO₂, laissant 2 GtCO₂e hors du périmètre de sa NDC. Dans son dernier rapport bisannuel [9] cependant, la Chine a pris des engagements supplémentaires sur les gaz non-CO₂, qui pourraient être traduits dans une version révisée de la NDC en 2020.

Figure 4. Attribution par pays des émissions rapportées dans l'inventaire mais non couvertes par les NDCs



Source : d'après données CCNUCC

ÉLARGIR LES SECTEURS COUVERTS ?

Inclure le secteur agricole ?

Dans de nombreuses NDCs, le secteur agricole est exclu, alors même qu'il est à l'origine d'émissions importantes. Certains PED sont très réticents à appliquer des mesures d'atténuation à leur secteur agricole, car cela pourrait mettre en danger leur sécurité alimentaire, ainsi que leurs efforts pour réduire la pauvreté (principes inscrits dans la Convention Climat et l'Accord de Paris). Dans cette perspective, l'initiative internationale « 4 % pour la sécurité alimentaire et le climat » [10] lancée par la France en 2015, montre le potentiel de réduction des émissions issues du secteur agricole dans ces pays, ainsi que le potentiel de renforcement du puits de carbone des sols agricoles et les forestiers. Elle montre aussi les co-bénéfices environnementaux, et surtout économiques qui peuvent résulter des telles politiques, qui pourraient au contraire constituer un atout pour la résilience de systèmes agricoles et pour la sécurité alimentaire.

Inclure le secteur industriel ?

Un nombre important de pays (78, soit près de la moitié des PED) excluent le **secteur industriel** de leur NDC, alors même que les émissions de ce dernier sont comptabilisées dans leurs inventaires. Il est difficile d'expliquer cette tendance. Cela pourrait traduire une volonté de protéger le secteur industriel, vecteur de croissance, ainsi qu'une manière d'opérationnaliser le principe de responsabilités communes mais différenciées, dans la mesure où la plupart des biens produits dans les PED (où sont comptabilisées les émissions) sont par la suite exportés dans les pays développés. Il est tout de même important que ce secteur soit à terme couvert par les NDCs, même avec des objectifs de réduction modestes (le niveau d'ambition des NDCs étant déterminé nationalement).

Améliorer la transparence

La couverture exacte de nombreuses NDCs en termes de secteurs et de gaz est peu compréhensible, voire pas explicitée du tout. La décision de Lima en 2014 invitait pourtant les Parties à fournir des informations sur la couverture de leur NDC, mais sans en faire un élément obligatoire. De fait certaines hypothèses ont du être faites dans le cadre de cette étude (voir encadré méthodologique). Les règles en cours de discussions dans le cadre du Programme de Travail de l'Accord de Paris, et qui doivent être adoptées à la COP24 fin 2018, pourraient pallier ce manque de transparence, en exigeant par exemple des pays de préciser la liste des secteurs et gaz couverts par leur NDC.

- [1] UNEP (2017). The Emissions Gap Report 2017. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi
- [2] Fransen, T., E. Northrop, K. Mogelgaard, and K. Levin. 2017. "Enhancing NDCs by 2020: Achieving the Goals of the Paris Agreement." Working Paper. Washington, DC. World Resources Institute.
- [3] UNFCCC (2016) Updated synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Bonn
- [4] Marco C. Schletz, Susanne Konrad, Frederik Staun, Denis Desgain (2017) Taking stock of the (I)NDCs of developing countries: regional (I)NDC coverage of mitigation sectors and measures. UNEP, Geneva
- [5] WRI (2018) CAIT Climate Data Explorer – INDC Dashboard. Available online at <https://cait.wri.org/indc/#/>
- [6] Anke Herold, Anne Siemons, Lara Mia Herrmann (2018) Is it possible to track progress of the submitted nationally determined contributions under the Paris Agreement? Öko-Institute.V.
- [7] Gnych, S., Leonard, S., Pacheco, P., Lawry, S., & Martius, C. (2016). Enhancing transparency in the land sector under the Paris Agreement.
- [8] Grassi, G., House, J., Dentener, F., Federici, S., den Elzen, M., & Penman, J. (2017). The key role of forests in meeting climate targets requires science for credible mitigation. Nature Climate Change, 7(3), 220.
- [9] NDRC (2016) The People's Republic of China First Biennial Update Report on Climate Change. Biennial Update Report submitted under the UNFCCC.
- [10] <https://www.4p1000.org/>

Directrice de la publication : Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire générale au développement durable
Rédactrice en chef : Laurence Demeulenaere
Auteur : Gwenaél Podesta, Direction Générale de l'Énergie et du Climat
L'auteur remercie Stéphane Cremel (CGDD) et Quentin Perrier (Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement - CIREDD) pour leur relecture et leurs conseils avisés.
Dépôt légal : juillet 2018 - ISSN : 2555-7564

Commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Sous-direction de l'économie des ressources naturelles et des risques

Tour Séquoia

92055 La Défense cedex

Courriel : ernr.seei.cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.ecologique-solidaire.gouv.fr

