

Décryptage des règles d'opérationnalisation (Rulebook) de l'Accord de Paris issues de la CdP24



COP24·KATOWICE 2018
UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE CONFERENCE

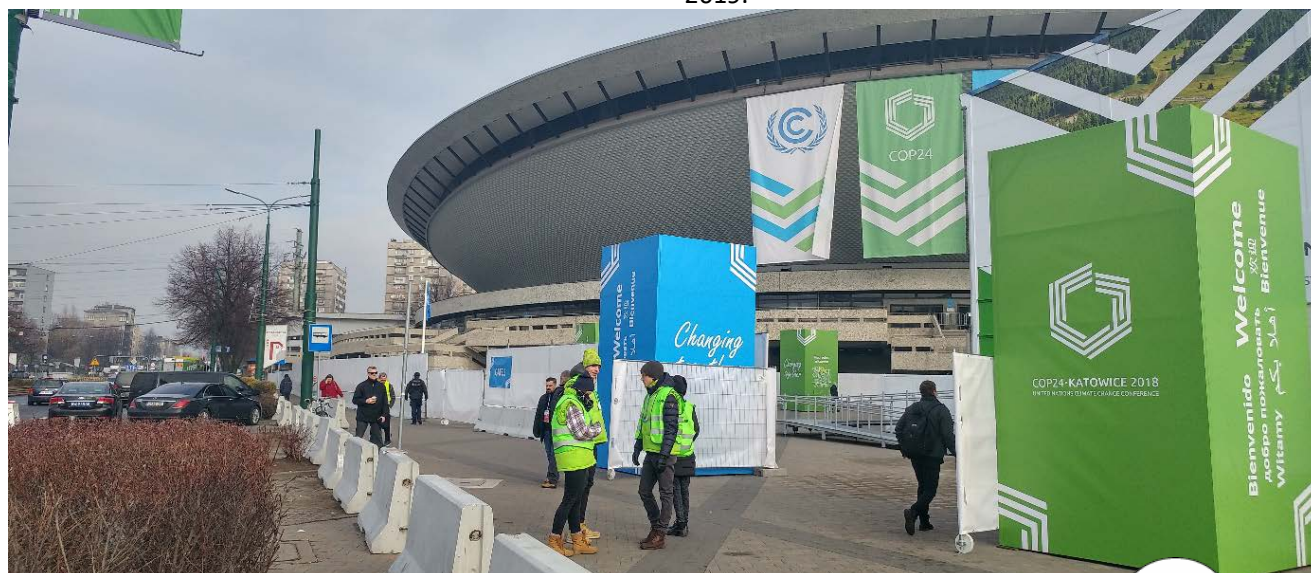
Les notes *Éclairages sur des enjeux prioritaires*, réalisées par l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), visent à mettre à la disposition des acteurs francophones (négociateurs, décideurs...) des informations pertinentes sur les enjeux des négociations internationales sur le climat et la mise en oeuvre de l'Accord de Paris.

La présente note, rédigée à l'issue de la 24e session de la Conférence des Nations Unies sur le climat (CdP24), fournit des informations et des illustrations sur les règles d'opérationnalisation (Rulebook) de l'Accord de Paris, adoptées à Katowice à la CdP24.

Contexte

La 24^{ème} Conférence des Parties (CdP24) à la Convention Cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la troisième partie de la première session de la Conférence des Parties agissant comme Réunion des Parties à l'Accord de Paris (CMA 1-3) se sont déroulées en parallèle à Katowice (Pologne) en décembre 2018. Moment important dans l'agenda des négociations, elles ont permis l'établissement d'un manuel d'opérationnalisation de l'Accord de Paris ou, en termes onusiens, de son « Rulebook ».

La présente note vise à décrypter ce manuel d'opérationnalisation ainsi que les limites et principaux points en suspens, qui seront notamment à l'ordre des négociations lors de la CdP25 au Chili en décembre 2019.

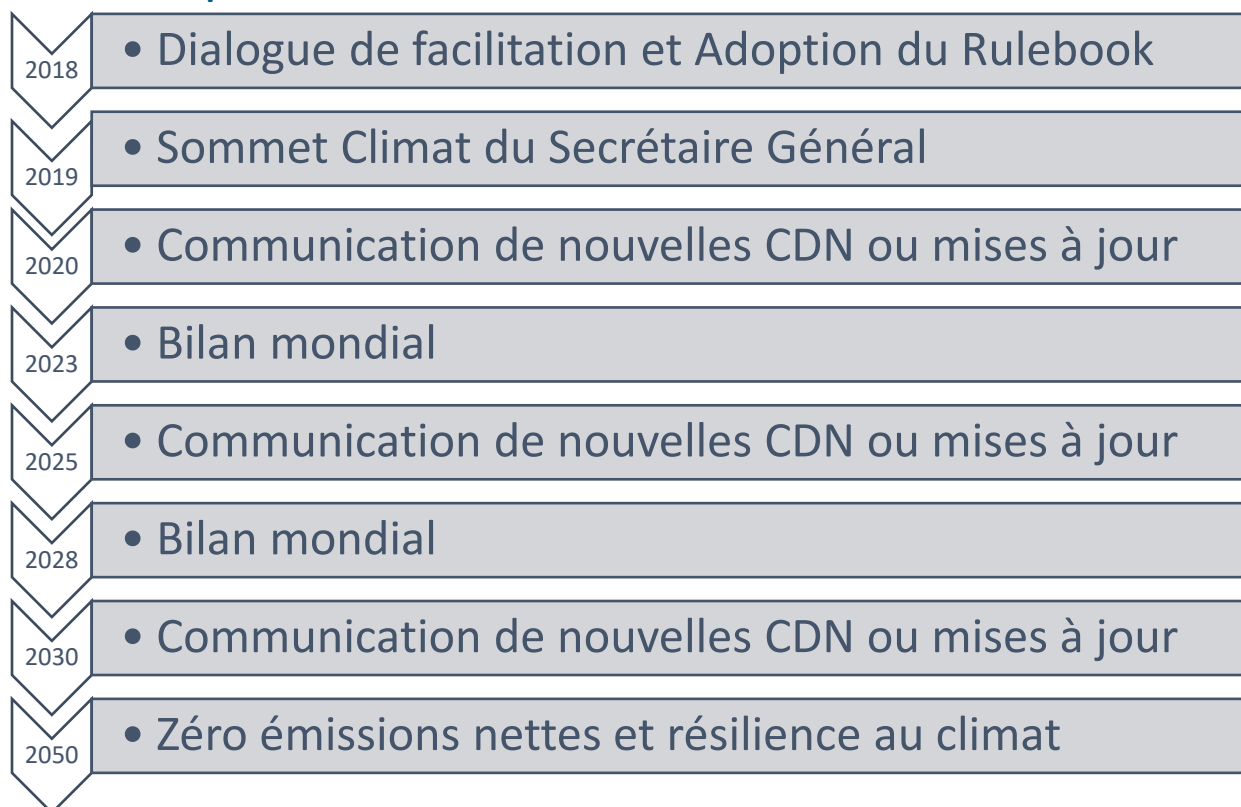


Enjeux du manuel d'application de l'Accord de Paris

L'objectif principal de ce manuel d'application est de transformer l'Accord de Paris en un cadre d'action internationale sur le climat qui soit opérationnel et qui fournisse des orientations sur la manière dont les Parties doivent mettre en œuvre leurs stratégies d'action contre le

changement climatique. Il doit également définir le processus de communication de ces stratégies, de suivi des efforts réalisés et de révision à la hausse de l'ambition des États-Parties afin que, collectivement, elle soit en accord avec les objectifs fixés dans l'Accord de Paris.

Étapes clés de la hausse de l'ambition dans l'Accord de Paris¹



Dans ce cadre, un certain nombre de points de négociations était à l'Agenda des CdP24/CMA1-3. En fil rouge figurait en particulier l'application de règles uniques à l'ensemble des Parties (tout en permettant une certaine flexibilité pour celles en ayant besoin) ou le maintien de la différenciation

entre pays dits industrialisés et pays dits en développement. La mobilisation et la mise à disposition de financements climat à hauteur des objectifs fixés et la façon dont ces financements devaient être rapportés par les Parties étaient également au cœur des discussions².

¹ Adapté de World Resources Institute, 2017, Enhancing NDCs by 2020: Achieving the goals of the Paris Agreement. Voir [en ligne] <https://www.wri.org/publication/ndc-enhancement-by-2020>

² Carbon brief, 2018, COP24: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Katowice. Voir [en ligne] <https://www.carbonbrief.org/cop24-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-katowice>

Points clés de négociations CdP24/CMA1-3 (liste non exhaustive)³

Article de l'Accord de Paris	Thématique	Points clés
Article 4	Atténuation	Cadre de transparence, de suivi et de mise à jour des Contributions Déterminées au niveau National (CDN) qui permette d'accroître leurs ambitions dans le temps
		Informations nécessaires pour améliorer la clarté, transparence et compréhension des engagements pris dans les CDN
		Harmonisation des périodes de mise en œuvre des CDN (2025 versus 2030)
		Modalités du registre des CDN
Article 6	Mécanismes et transfert international des résultats	Définition de règles permettant d'éviter la double comptabilité des réductions d'émissions au sein des pays hôtes et des pays financeurs des projets
		Mécanismes de développement durable et Mécanismes non fondés sur les marchés
Article 7	Adaptation	Communication périodique des Parties relative à l'adaptation (priorités, besoins, projets et mesures) sans charge supplémentaire pour les pays en développement
		Registre des communications des Parties sur l'adaptation
		Rôle du Fonds d'adaptation
Article 8	Pertes et préjudices	Utilisation du Mécanisme de Varsovie et modalités du reporting des Parties les plus vulnérables
		Place des pertes et préjudices dans le bilan mondial
Article 9	Finance	Fourniture d'une information ex-ante et ex-post régulière des parties sur les financements climat
Article 10	Transfert de technologies	Évaluation des progrès réalisés dans le développement et le transfert de technologies
Article 13	Transparence	Règles de fonctionnement du Cadre de Transparence
		Modalités de fonctionnement du Comité chargé de faciliter la mise en œuvre de l'Accord de Paris et de promouvoir le respect des obligations prévues au titre de l'Accord
		Flexibilité liée aux capacités des Parties
Article 14	Bilan Mondial	Format et temporalité

Décryptage du manuel issu de la CdP24

Les CdP24/CMA1-3 ont abouti à un document de 133 pages⁴ alors qu'une esquisse de 236 pages contenant de nombreuses options et parenthèses avait été mise à disposition en amont de la conférence.

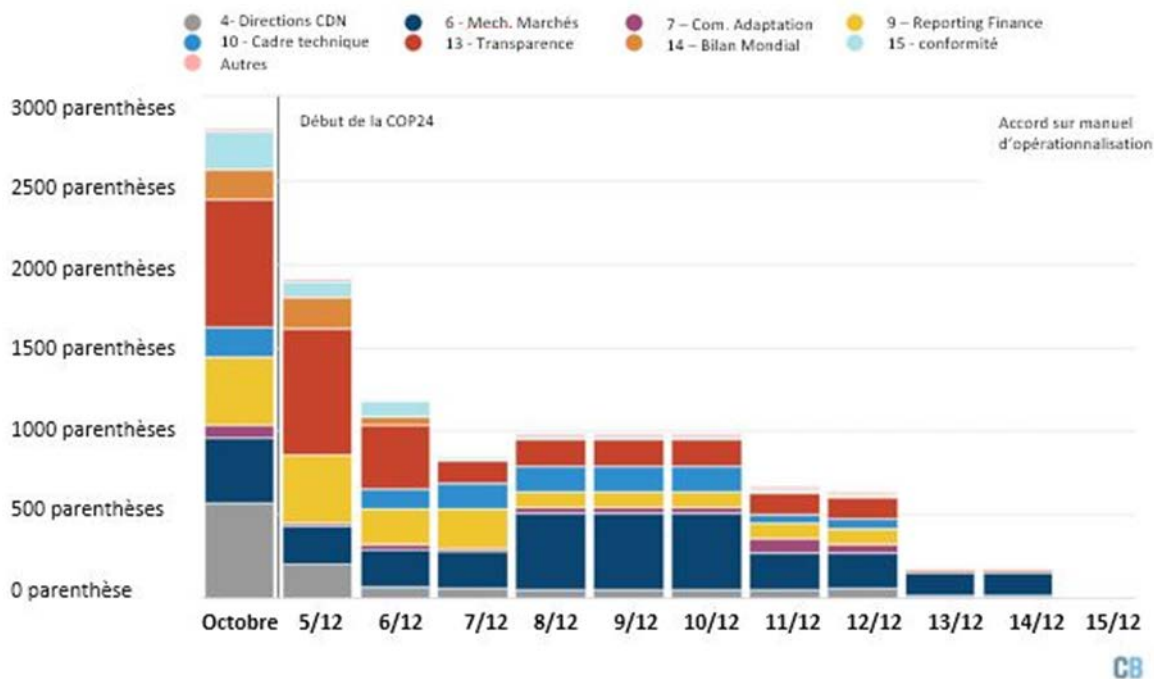
³ Adapté de Michaelowa A. (Perspectives), 2018, The Paris Rulebook: missing pages after the Katowice Decisions. Voir [en ligne] https://www.perspectives.cc/fileadmin/user_upload/katowice_COP_results19-12-18.pdf,

& de World Resources Institute, 2018, Explaining the Paris rulebook, What you need to know about COP24. Voir [en ligne] https://seors.unfccc.int/applications/seors/attachments/get_attachment?code=TY1H234DTG1HX0DK676QYVWQ8EDKKTH6

& de Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 2019, Le « paquet climat de Katowice » : pour que l'Accord de Paris bénéficie à tous. Voir [en ligne] <https://unfccc.int/fr/node/193041#eq-3>

⁴ Voir [en ligne] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Informal%20Compilation_proposal%20by%20the%20President_rev.pdf

Évolution du nombre de « parenthèses » au sein du manuel d'opérationnalisation lors de la CdP24⁵



Un décryptage des principaux points⁶ est fourni dans le tableau ci-dessous. Compte-tenu de la densité du document, cette analyse ne peut prétendre être exhaustive mais elle vise à offrir une vision globale du cadre de mise en œuvre de l'Accord de Paris issu de la CdP24.

⁵ Traduit par ENERGIES 2050, de Carbon brief, 2018, COP24: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Katowice. Voir [en ligne] <https://www.carbonbrief.org/cop24-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-katowice>

⁶ Voir [en ligne] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Informal%20Compilation_proposal%20by%20the%20President_rev.pdf

Décryptage des points clés du manuel d'opérationnalisation⁷

Article 4 - Atténuation	
<i>Information (Partie II.A du manuel)</i>	Provision au sein des 2 nd e Contributions Déterminées au niveau National (CDN) d'informations permettant d'assurer la clarté, la transparence et la compréhension (données quantitatives, temporalité, processus de planification...). Révision des règles prévue en 2028.
<i>Reporting (II.A)</i>	Nécessité d'éviter la double comptabilité des réductions d'émissions. Nécessité de soumettre des rapports biannuels (sur les émissions et les politiques) étendue à l'ensemble des Parties, avec une certaine flexibilité.
<i>Registre CDN (II.B)</i>	Définition des règles concernant la structure et l'utilisation du registre des CDN tenu par le Secrétariat de la CCNUCC.
<i>Mise en œuvre (II.C)</i>	Harmonisation des périodes de mise en œuvre (actuellement de 5 à 10 ans) des engagements CDN effective à partir de 2031.
<i>Mesures de riposte (II.D)</i>	Précisions sur l'utilisation de méthodologies et d'outils de modélisation. Constitution du Comité d'experts de Katowice, composé de 14 membres, sur les impacts de la mise en œuvre des mesures de riposte. Soumission de commentaires sur programme de travail à émettre avant le 15 avril 2019, révision prévue en 2023.
Article 6 – Mécanismes et transfert international de résultats d'atténuation	
Des désaccords persistent notamment sur les articles 6.2 et 6.4 concernant l'utilisation de résultats d'atténuation au niveau international aux fins des CDN. Les discussions se poursuivront lors de la CdP25 notamment en ce qui concerne les règles pour éviter la double comptabilité des réductions d'émissions, la prise en compte des réductions d'émissions hors secteurs identifiés dans les CDN, les suites du mécanisme de développement propre, le principe de réduction globale des émissions ou encore l'annulation de crédits carbone (engagements volontaires versus engagements obligatoires).	
Article 7 – Adaptation	
<i>Communication (VI.A)</i>	Le manuel instaure des communications spécifiques sur l'adaptation. Elles peuvent être flexibles, impulsées par les pays et elles ne doivent pas représenter une charge pour les Etats-Parties des pays en développement. Ces communications ne doivent ni être une base de comparaison entre les Parties ni être sujettes à revue/évaluation. Elles peuvent être liées aux rapports prévus par l'article 13, paragraphe 8 de l'Accord de Paris. La révision des règles est prévue en 2025.
<i>Registre sur l'adaptation (VI.B)</i>	Le registre sera développé d'ici la CdP25 (prototype disponible d'ici juin 2019) et géré par le Secrétariat de la CCNUCC, avec filtres et accès aux versions précédentes des communications sur l'adaptation d'une part et des CDN d'autre part.
<i>Accélérer et</i>	Le rôle du comité d'adaptation et du groupe d'experts des pays les moins avancés est

⁷ Revue du document basé notamment sur Michaelowa A. (Perspectives), 2018, The Paris Rulebook: missing pages after the Katowice Decisions. Voir [en ligne] https://www.perspectives.cc/fileadmin/user_upload/katowice_COP_results19-12-18.pdf & World Resources Institute, 2018, Explaining the Paris rulebook, What you need to know about COP24. Voir [en ligne] https://seors.unfccc.int/applications/seors/attachments/get_attachment?code=TY1H234DTG1HX0DK676QYVWQ8EDKKT6 et Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 2019, Le « paquet climat de Katowice » : pour que l'Accord de Paris bénéficie à tous. Voir [en ligne] <https://unfccc.int/fr/node/193041#eq-3>

**Décryptage des règles d'opérationnalisation (Rulebook)
de l'Accord de Paris issues de la CdP24**

<p><i>reconnaitre l'effort des Parties (VI.C)</i></p>	<p>mis en avant. Les vues et informations des Parties sur le développement et l'application de méthodologies d'évaluation des besoins d'adaptation sont à soumettre sur le portail dédié d'ici février 2021. Des lignes directrices sont définies pour la mobilisation de moyens aux fins de l'adaptation dans les pays en développement et pour le suivi et évaluation des politiques d'adaptation.</p>
---	--

Article 9 : Finance

<p><i>Information ex ante et ex post sur la finance climat (VII.A)</i></p>	<p>Les règles concernant les communications biennuelles en lien avec l'article 9.5 (montants prévus des ressources financières publiques à accorder aux pays en développement) et article 9.7 (appui déjà mobilisé) sont précisées. Les Parties pays développés doivent reporter leurs financements climat. Les Parties pays en développement sont encouragées à le faire pour les financements reçus. A compter de 2020, les pays développés sont notamment invités à fournir des informations sur leurs projections de futur financements climat. Le Secrétariat de la CCNUCC est chargé de collecter ces informations à partir de 2021 pour contribuer à la réalisation du bilan mondial. La révision des règles de reporting est prévue en 2023.</p>
<p><i>Type de financement (VII.A)</i></p>	<p>Les Parties sont autorisées à rapporter l'ensemble des financements y compris les prêts, et non uniquement leur équivalent don. Elles peuvent rapporter de manière volontaire l'équivalent don. Les Parties sont invitées à donner des précisions sur la nouveauté et l'additionalité des financements rapportés.</p>
<p><i>Fonds d'adaptation (VII.B)</i></p>	<p>Le Fonds d'Adaptation créé sous couvert du Protocole de Kyoto va continuer et être dédié à l'Accord de Paris.</p>
<p><i>Revue des objectifs (VII.C)</i></p>	<p>Des dialogues ministériels de haut niveau et des ateliers sur la finance de long terme seront organisés tous les deux ans. Les négociations sur les objectifs de la finance post-2025 démarreront en 2020.</p>

Article 13 : Transparence

<p><i>Communication (IX.A)</i></p>	<p>Les rapports biennuels sont étendus à toutes les parties à partir de 2024 (contre 44 Pays développés Parties Annexe I et II actuellement), soit un an après le bilan mondial. Celui-ci sera donc fondé sur des informations moins complètes et comparables.</p>
<p><i>Informations (IX.A)</i></p>	<p>Les catégories d'informations concernées par ces rapports sont : reporting des émissions, progrès vers l'atteinte des engagements climat, l'adaptation, les impacts climatiques, la finance climat fournie et reçue. Des formats communs sont appliqués aux communications. Les émissions doivent être reportées à minima jusqu'à deux ans en arrière, utilisant un tableau de reporting dédié. L'utilisation des mécanismes de marché doit être rapportée.</p>
<p><i>Flexibilité (IX.A)</i></p>	<p>Les règles sont communes pour tous mais avec une différenciation entre pays industrialisés, autres pays, Pays les Moins Avancés (PMA) et les Petits Etats Insulaires en Développement (PEID) : les règles sont obligatoires pour la première catégorie ; elles font l'objet d'une flexibilité autodéterminée pour la seconde, et elles sont à la discrétion des Parties pour les PMA/PEID. Cette flexibilité doit être justifiée par les Parties (notamment pourquoi elle est</p>

	<p>nécessaire et pour combien de temps). Aucune échéance précise n'est donnée mais des précisions sur comment les Parties comptent s'améliorer dans le temps sont à fournir.</p> <p>Un soutien du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est prévu pour les catégories de pays 2 et 3 dans l'élaboration de leur rapport.</p>
Article 14 : Bilan mondial	
<i>Processus (X.A)</i>	La structure du processus du bilan mondial est précisée et divisée en 3 étapes : collecte de l'information, évaluation technique et considération des résultats.
<i>Pertes et préjudices (X.A)</i>	Le bilan mondial peut inclure, si approprié, les efforts pour éviter, minimiser et adresser les pertes et préjudices associées aux effets néfastes du changement climatique. Les règles de transparence mentionnent également que les pays peuvent rapporter si approprié les questions liées aux pertes et préjudices.
Article 15 : Conformité, suivi et évaluation	
<i>Méthodes de suivi de conformité (XII.A)</i>	<p>Un comité d'expert (12 membres) facilitateur, non-adverse et non-punitif, n'imposant aucune sanction ni pénalités, est mis en place.</p> <p>Ce comité doit être en mesure d'initier des considérations de non-conformité en cas de défaut de soumission par une Partie de sa CDN, de son rapport de transparence ou de ses rapports en matière de finance climat (pour les pays industrialisés).</p> <p>En matière de transparence, le comité pourra avec l'accord de la Partie concernée engager un processus de facilitation en cas d'inconsistances persistantes et significatives de l'information fournie.</p>
<i>Revue technique (XII.A)</i>	Des équipes d'experts techniques sont choisies par le Secrétariat de la CCNUCC pour l'évaluation des soumissions d'inventaires nationaux d'émissions et des rapports biennuels de transparence. Ces évaluations peuvent être centralisées, effectuées au sein du pays concerné, décentralisées ou réalisées selon un processus simplifié.

Une étape importante mais de nombreux défis restent encore à traiter

L'élaboration du Rulebook marquait une étape indispensable à l'opérationnalisation de l'Accord de Paris. Le document issu de la CdP24 tend à fixer des règles communes pour l'ensemble des Parties tout en laissant une large flexibilité à celles qui en ont besoin, avec la transition d'une approche duale (pays industrialisés versus pays en développement) vers une approche triple où les pays les moins avancés (PMA) et Petits États Insulaires en développement (PEID) bénéficient désormais d'un statut particulier.

Éléments clés du Rulebook sur lesquels les Parties se sont accordées à Katowice (en vert, en orange les points en suspens/reportés)⁸

Art. 4	Atténuation	Contenus CDN	Registre atténuation	Temporalité
Art. 6	Mécanismes	Comptabilité de l'atténuation	Mécanismes de développement durable	Mécanismes non fondés sur les marchés
Art. 7	Adaptation	Communications	Registre adaptation	Fonds d'Adaptation
Art. 9	Finance	Information ex-ante	Information ex-post	
Art. 13	Transparence	Flexibilité associée aux capacités		
Art. 14	Bilan mondial	Format et temporalité		

De nombreux observateurs soulignent que les règles sont globalement assez permissives, alors que des points de blocages importants, notamment sur l'article 6, subsistent. Tous ces points ont été mis à l'ordre du jour des négociations de la prochaine CdP25 au Chili. Par ailleurs, et même si de nombreuses avancées ont été réalisées, le déficit d'ambition des Parties et le manque de caractère contraignant des engagements restent au cœur des problématiques de ce nouveau régime climatique international tel qu'il se dessine de session en session.

⁸Adapté de Michaelowa A. (Perspectives), 2018, The Paris Rulebook: missing pages after the Katowice Decisions. Voir [en ligne] https://www.perspectives.cc/fileadmin/user_upload/katowice_COP_results19-12-18.pdf.

Annexe - Au-delà du Rulebook, le partenariat de Marrakech : une approche multi-acteurs pour accompagner la mise en œuvre de l'Accord de Paris

Le Partenariat de Marrakech a été lancé par les Championnes de haut niveau pour le climat en 2016 suite à la CdP22 afin « de fournir une feuille de route solide sur la manière dont le processus de la CCNUCC catalysera et appuiera l'action climatique par les Parties et les parties prenantes non Parties au cours de la période 2017-2020 »⁹. Sa mission est notamment de renforcer la collaboration entre Parties et entités non-Parties (autorités infranationales, entreprises, société civile, etc.) afin d'accélérer les actions d'adaptation et d'atténuation pré-2020 et post-2020.

Actions clés réalisées en 2018 sous couvert du Partenariat de Marrakech¹¹

Semaines régionales sur le climat

- Avril: Semaine Africaine sur le Climat à Nairobi (Kenya)
- Juillet: Semaine sur le Climat pour l'Asie-Pacifique à Singapour
- Aout: Semaine sur le Climat pour l'Amérique Latine et les Caraïbes à Montevideo (Uruguay)

Evènements et réunions techniques

- Evènement de haut niveau sur le transport
- Atelier sur les données pour accélérer la transition énergétique des villes
- Atelier sur l'adaptation et les initiatives climato-résilientes en zones côtières
- Etc.

Dialogue de Talanoa

- Contributions des entités non-Parties encouragées et sélection des participants facilitée par les Champions de haut niveau
- Soutien pour des contributions effectives et pour la participation des parties prenantes aux Talanoas régionaux

Annuaire 2018 de l'Action Climat

- Annuaire publié le 20 novembre; souligne les tendances et fournit des informations sur l'action climat internationale
- Basé sur les informations issues du processus technique d'évaluation, des contributions sur la plateforme du dialogue de Talanoa ou encore de la plateforme NAZCA

Plateforme NAZCA (portail de l'action climatique des entités non-Parties)

- Refonte de la Plateforme NAZCA
- Nombre total de Parties prenantes accru de 60% et d'engagements d'environ 40%

Processus d'évaluation technique sur l'atténuation (travail thématique)

- 2018: Industrie: mise en œuvre d'économies circulaires et de solutions de prévention et réutilisation des déchets industriels
- 2019: Energie: solutions énergétiques hors réseau et décentralisées pour une utilisation énergétique et d'eau intelligente dans la chaîne agroalimentaire
- 2020: Etablissements humains: solutions d'habitat et bâtiments durables et sobres en émissions

Outils de communication et collaboration

- Plateforme en ligne à des fins de partage d'informations et de travaux collaboratifs
- Lettres d'informations périodiques
- Mobilisation des Parties dans les processus associés au partenariat de Marrakech

Cette dynamique multi-acteurs est aujourd'hui un levier essentiel de l'action climatique internationale dont l'importance est unanimement reconnue pour favoriser la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Le programme indicatif des axes d'actions du Partenariat de Marrakech pour 2019 est disponible (en anglais) sur le site de la CCNUCC : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MPGCA_work_programme_2019.pdf
Et sur <https://unfccc.int/fr/action-climatique/partenariat-de-marrakech/donnez-votre-avis-aux-champions-de-haut-niveau-de-l-action-climatique-mondiale>

⁹ CCNUCC, 2016. Voir [en ligne] <https://unfccc.int/fr/news/les-acteurs-non-etatiques-et-les-gouvernements-sassocient-pour-stimuler-laction-climatique>

¹⁰ CCNUCC, 2017. Voir [en ligne] https://unfccc.int/sites/default/files/gca_approach.pdf

¹¹ CCNUCC, 2019. Letter to parties from the high-level champions of global climate Action. Voir [en ligne] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HL_champions_letter_to_Parties_2019.pdf

Les fiches « Éclairages sur des enjeux prioritaires » sont publiées par l'IFDD.



Directeur de la publication :

Jean-Pierre Ndoutoum, Directeur, IFDD

Auteur :

Stéphane POUFFARY, Directeur Général, Fondateur
Président d'Honneur, ONG ENERGIES 2050 (

Supervision technique :

Issa Bado, Spécialiste de programme, Négociations
internationales sur l'environnement et le
développement durable, IFDD

Service information et documentation de l'IFDD :

Louis-Noël Jail, Chargé de communication
Marilyne Laurendeau, Assistante de communication

L'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD) est un organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Il est né en 1988 de la volonté des chefs d'État et de gouvernement des pays francophones de conduire une action concertée visant le développement du secteur de l'énergie dans les pays membres.

En 1996, cette action a été élargie à l'environnement.

Basé à Québec (Canada), l'Institut a aujourd'hui pour mission, notamment, de :

- contribuer au renforcement des capacités nationales et au développement de partenariats dans les domaines de l'énergie et de l'environnement,
- promouvoir l'approche développement durable dans l'espace francophone.

Institut de la Francophonie pour
le développement durable (IFDD)
56, rue Saint-Pierre, 3e étage
Québec, Canada G1K 4A1
Téléphone : 418 692-5727
Télécopie : 418 692-5644
Courriel : ifdd@francophonie.org
Site Internet : www.ifdd.francophonie.org

Juin 2019