



Action pour le changement climatique : considérations pour une approche internationale efficace

Document de travail pour la réunion préparatoire
des ministres pour Montréal 2005 :
Conférence des Nations Unies sur les changements
climatiques

Table des matières

1.0	Introduction :	1
1.1	Le défi	1
1.2	Portée de l'action requise	3
2.0	L'approche actuelle	4
2.1	La Convention.....	4
2.2	Le Protocole de Kyoto comme première étape importante.....	5
2.3	Amélioration du fonctionnement de l'approche actuelle.....	5
2.4	Miser sur l'approche actuelle.....	6
3.0	Éléments d'une approche internationale efficace	7
3.1	Efficacité environnementale.....	8
3.2	Promouvoir les objectifs de développement d'une manière durable.....	9
3.3	Participation élargie	10
3.4	Développement d'un marché mondial solide.....	12
3.5	Réalisation du plein potentiel de la technologie.....	13
3.6	Adaptation.....	15
4.	Conclusions	16

Ce travail a été informé par les travaux de l'Institut international du développement durable sur les quatre champs d'intérêt proposés pour discussion par le gouvernement du Canada. Ce texte se trouve à <http://www.iisd.org/climate/unfccc/loi.asp>

Introduction

1. Ce document porte sur les éléments qui pourraient constituer un fondement pour une future approche aux changements climatiques. Toute nouvelle approche devra miser sur les approches actuelles et les renforcer dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et du Protocole de Kyoto. Ce document n'est ni un traitement exhaustif de la question ni prescriptif dans son approche. Son but est de stimuler la réflexion et la discussion sur la façon de continuer de progresser.
2. Les 189 parties à la Convention ont convenu de s'occuper des changements climatiques afin de prévenir une interférence dangereuse avec le système climatique. Il y a maintenant 155 parties au Protocole de Kyoto subséquents – un instrument d'envergure établi pour réaliser l'objectif de la Convention. Il est impératif que les parties mettent en œuvre avec succès la première période d'engagement de Kyoto, soit de 2008 à 2012.
3. La communauté internationale examine maintenant comment développer une approche aux changements climatiques pour les années postérieures à 2012. Le lancement de ce travail est également impératif, tout comme les préparatifs pour une entente sur une nouvelle approche qui nécessiteront plusieurs années.
4. La prochaine Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC) de Montréal offre aux parties à la CCNUCC une possibilité de signaler leur engagement à une action continue pour le changement climatique en établissant l'orientation d'une future entente pour la période d'après 2012. Les parties au Protocole de Kyoto voudront également considérer comment continuer d'améliorer sa mise en œuvre. Les deux aspects pourraient être guidés par les éléments émergeant au plan international qui sont abordés ci-après.

1.1 Le défi

5. La compréhension du défi posé par les changements climatiques s'est accrue avec le temps. En juillet 2005, les chefs des gouvernements du G8 l'ont qualifié de « défi sérieux et à long terme présentant le potentiel d'affecter chaque partie de la planète ». Ces gouvernements se sont engagés à nourrir la discussion mondiale sur une intervention à plus long terme pour le changement climatique dans le forum de la CCNUCC. Le groupe des cinq pays en développement (Brésil, Chine, Inde, Mexique et Afrique du Sud) participant au Sommet du G8 a ajouté dans sa déclaration que « le changement climatique a et continuera d'avoir dans un avenir prévisible un impact profond sur les perspectives de développement de nos sociétés ». Lorsque les ministres et les représentants de haut niveau de 22 pays se sont réunis deux mois plus tard au Groenland, ils ont convenu que « la preuve scientifique est faite et il y a un consensus croissant sur la nécessité d'agir dès maintenant ».
6. Le Forum économique mondial a convoqué une réunion des dirigeants de 24 importantes entreprises mondiales représentant un vaste éventail des industries en juin 2005. Ces dirigeants ont affirmé que « le changement climatique pose un des plus importants défis du 21^e siècle ». Plus récemment, les pays du partenariat Asie-Pacifique (Australie, Chine,

Inde, Japon, Corée du Sud et États-Unis) ont déclaré leur intention d'« ... améliorer la coopération pour répondre immédiatement à nos besoins d'énergie accrus et aux défis associés, y compris ceux relatifs à la pollution atmosphérique, à la sécurité énergétique et à l'intensité des gaz à effet de serre ».

7. Un climat changeant perturbera les systèmes environnementaux, sociaux et économiques complexes. Ces systèmes ont évolué au cours des siècles et ne peuvent supporter un changement fondamental rapide. Le troisième rapport d'évaluation de 2001 du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC, 2001) avertissent que le réchauffement planétaire, même aux niveaux de 2001, a déjà affecté d'importants systèmes physiques et biologiques. Il prévoyait d'autres impacts importants, notamment :
 - Risque accru d'inondation pour des dizaines de millions de personnes des régions côtières partout dans le monde;
 - Incidence accrue des phénomènes météorologiques extrêmes;
 - Rendements réduits des récoltes alimentaires du monde, et
 - Diminution de la disponibilité de l'eau dans de nombreuses régions où l'eau est rare.
8. Les membres du Comité directeur scientifique international, réunis quatre ans plus tard à Exeter en février 2005, ont constaté que la preuve des menaces s'est intensifiée. Ils ont exploré des scénarios qui pourraient déclencher des phénomènes catastrophiques irréversibles comme la fonte de la calotte glaciaire du Groenland et l'arrêt du courant océanique qui réchauffe les pays de l'Atlantique Nord. Il a indiqué qu'une augmentation de la température de 3°C présenterait « un risque sérieux de perturbation à grande échelle et irréversible des systèmes ». À ce niveau, le changement climatique devient nettement un problème de sécurité mondiale.
9. Les impacts régionaux des changements climatiques sont déjà observés. Ces changements affecteront les systèmes naturels et humains, indépendamment ou en combinaison avec d'autres facteurs. Ils affecteront la productivité, la diversité et les fonctions de nombreux écosystèmes ainsi que les moyens de subsistance et les activités économiques qui en dépendent.
10. L'évaluation des impacts sur le climat de l'Arctique complétée récemment a permis de constater que les températures ambiantes en Alaska et dans l'ouest du Canada ont augmenté d'autant que 3 à 4 °C au cours des 50 dernières années. Cette tendance au réchauffement régional a conduit à une augmentation estimative de 8 % des précipitations dans tout l'Arctique. Comme la plupart tombent sous forme de pluie en hiver, cela a accru la fonte des neiges et le danger d'inondation. D'autres observations de cette évaluation comprennent la fonte des glaciers, la réduction de l'étendue et de l'épaisseur de la glace en mer, le dégel du permafrost et l'élévation des niveaux de la mer. Le changement climatique dans l'Arctique présente des défis sérieux pour la santé et la sécurité alimentaire de certains peuples autochtones, mettant en danger la survie de cultures entières. Si l'océan Arctique devient libre de glaces en été, il est probable que les ours polaires et d'autres espèces nordiques disparaîtront.

1.2 *Portée de l'action requise*

11. L'Agence internationale de l'énergie (AIE), dans Perspectives énergétiques mondiales, publié en 2004, prévoit que la demande énergétique mondiale augmentera d'environ 60 pour cent jusqu'en 2030, les combustibles fossiles continuant de répondre à plus de 80 pour cent de la demande. La répercussion est que les émissions annuelles de gaz carbonique associées à l'énergie augmenteront de 62 pour cent au cours de cette période. On prévoit que les deux tiers de la croissance viendront des pays en développement. Perspectives 2004 de l'AIE prédit que jusqu'à 16 trillions de dollars US d'investissement dans le secteur de l'énergie seront nécessaires pour satisfaire à l'augmentation de la demande énergétique totale jusqu'en 2030.
12. Le GIEC, 2001 estime que des réductions des émissions de plus de 60 pour cent seraient nécessaires pour stabiliser les concentrations mondiales aux niveaux de 2001. La réalisation de l'objectif à long terme de la CCNUCC nécessitera de réduire les émissions de GES à presque zéro. Cela nécessitera une transformation considérable du savoir-faire et des technologies servant à produire, distribuer et consommer l'énergie, fabriquer et éliminer les produits et permettre le transport (mode et carburant).
13. Reconnaissant l'estimation du GIEC selon laquelle les pratiques forestières et agricoles destructrices dans certaines régions du monde rejettent environ 20 pour cent de toutes les émissions humaines de GES dans l'atmosphère, une transformation de la façon de gérer les sols forestiers et agricoles sera un élément important pour réduire les émissions des sources industrielles. Le Plan d'action du G8 convenu récemment sur le changement climatique, *l'Énergie propre et le développement durable* réitère l'engagement des pays du G8 à transformer leur façon d'utiliser l'énergie, de promouvoir la R-D et de financer la transition vers une énergie plus propre. Un plan stratégique semblable visant les émissions de la déforestation et de l'agriculture non durable reste à émerger.
14. Ne voulant pas accepter les risques inhérents au scénario de 3°C discuté à Exeter, certaines personnes ont suggéré de limiter l'augmentation de la température à 2°C de façon à éviter l'interférence dangereuse. Une telle limite signifie probablement de limiter les concentrations atmosphériques de CO₂ à moins de 550 parties par million (ppm). Selon le World Business Council on Sustainable Development, et d'après des scénarios du GIEC (2001), cela nécessiterait de réduire les émissions de 22 milliards de tonnes de CO₂ par année d'ici 2050, comparativement au cas de référence.
15. En contexte, selon Robert So o ow, l'élimination de 25 mégatonnes de CO₂ d'ici 2054 nécessiterait, par exemple, de déplacer 2 milliards de voitures conventionnelles pour des véhicules à hydrogène, séquestrant le carbone de 800 centrales au charbon, accroissant la capacité d'énergie éolienne du monde selon un facteur de 70, remplaçant 1 400 centrales au charbon d'un gigawatt par le gaz, éliminant la déforestation tropicale et doublant le reboisement, et augmentant la capacité nucléaire actuelle du monde selon un facteur de 10.
16. L'action pour le changement climatique doit être une responsabilité coopérative des pays industrialisés si l'on veut éviter les pires impacts des changements climatiques. Jusqu'à maintenant, les pays industrialisés ont produit la plus grande part des émissions historiques et ont également pris la direction pour les réduire. Toutefois, en 1995, considérant toutes les émissions mondiales de CO₂, y compris la déforestation tropicale (attribuable principalement à la conversion des boisés en terres agricoles), les émissions annuelles des pays en développement étaient supérieures à celles des pays industrialisés. On estime que

d'ici 2030, les émissions cumulatives des pays en développement dépasseront celles des pays industrialisés.

17. Le changement climatique complique les défis actuels qu'affrontent les pays en développement comme l'insécurité de l'approvisionnement alimentaire et en eau, le VIH/SIDA, la mauvaise santé humaine et la détérioration de l'environnement. Les dommages et les pertes découlant des changements climatiques minent l'efficacité de l'aide financière au développement. Ils imposent de plus grandes demandes quant aux mesures d'aide humanitaire et d'intervention d'urgence. Les pauvres et les marginalisés supportent une part disproportionnée des impacts sur les écosystèmes fragiles essentiels à leur subsistance. En retour, cela affecte la pauvreté, la faim et la santé humaine. Sans intervention, le changement climatique pose un obstacle sérieux pour réaliser les objectifs de développement du millénaire (ODM).
18. Ces points soulignent que la rapidité et l'envergure de la transformation socio-économique et technologique nécessaire pour éviter le risque d'un danger sérieux sont importantes – nous affrontons un défi qui nécessite la coopération internationale d'une ampleur connaissant peu de précédents.

2.0 L'approche actuelle

2.1 *La Convention*

19. L'objectif de la Convention et de ses instruments, comme le Protocole, est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui prévient l'interférence humaine dangereuse avec le système climatique.
20. Les principes primordiaux convenus dans l'article 3 de la Convention (et le préambule du Protocole) établissent le fondement de la coopération internationale pour le changement climatique, par exemple :
 - ⇒ Action basée sur des responsabilités communes mais différenciées;
 - ⇒ Attention spéciale aux besoins des pays en développement particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques;
 - ⇒ Action basée sur le principe de précaution selon lequel le manque de certitude scientifique ne devrait pas être une raison de reporter l'intervention;
 - ⇒ Mesures rentables pour assurer des avantages mondiaux au plus bas coût possible;
 - ⇒ Tous les pays favorisent le développement durable et, ainsi, prennent des mesures tenant compte des circonstances nationales particulières;
 - ⇒ Politiques et mesures à intégrer aux programmes de développement en tenant compte que le développement économique est essentiel;
 - ⇒ Coopération pour promouvoir un système économique international ouvert.
21. La Convention demande également que les pays industrialisés favorisent, facilitent et financent le transfert de technologies aux pays en développement.

22. La Convention engage tous les pays à promouvoir la gestion durable, la conservation et l'amélioration des puits et des réservoirs de gaz à effet de serre, y compris la biomasse et les forêts.
23. En vertu de la Convention, les parties s'engagent à partager l'information concernant leurs politiques et mesures visant les changements climatiques ainsi que leurs inventaires et projections d'émissions.
24. La Convention et le Protocole contiennent tous deux des dispositions pour examiner leur mise en œuvre et la pertinence de leurs engagements. Les dispositions demandent que ces examens soient considérés en conjonction l'un avec l'autre.

2.2 Le Protocole de Kyoto comme première étape importante

25. Le Protocole est une réalisation importante et novatrice misant sur les principes enchâssés dans la Convention, et conçu comme un instrument pour mettre en œuvre ses objectifs. Sa mise en œuvre permettra au monde de contrer la menace des changements climatiques.
26. Le Protocole de Kyoto comprend de nombreuses nouvelles caractéristiques importantes. Il s'agit de la première entente du genre par laquelle la plupart des pays industrialisés du monde ont promis de respecter les engagements nationaux à réduire les émissions de GES d'une manière absolue.
27. Le Protocole crée des mécanismes internationaux novateurs (Mécanisme de développement propre (MDP), Mise en œuvre conjointe (MOC) et Échange international d'émissions) pour offrir des moyens de réductions rentables des GES et de promotion du développement durable. Le MDP et la MOC sont également des instruments pour le déploiement des technologies.
28. Lors de la prochaine Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC), à la première réunion des parties au Protocole de Kyoto (COP/MOP1), les parties de Kyoto adopteront des règles qui offrent le cadre nécessaire pour mettre en œuvre sa première période d'engagement. Le cadre comprend l'établissement d'un système de suivi des réductions des émissions et le cadre pour l'échange des émissions internationales. Il comprend également un régime de conformité unique conçu pour encourager les parties à faire tous les efforts pour s'acquitter de leurs obligations.
29. L'article 3.9 du Protocole de Kyoto demande que les parties commencent à considérer des engagements des parties de l'annexe I pour les périodes subséquentes au moins sept ans avant la fin de la première d'engagement (2012). Cette importante discussion commencera à la CNUCC à Montréal. La CNUCC offrira également aux parties la possibilité de commencer à examiner la future coopération en vertu de la Convention.

2.3 Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques : Un plan pour honorer notre engagement de Kyoto

30. La mise en œuvre de l'approche actuelle efficacement est essentielle pour réaliser des progrès pour le changement climatique. La plupart des pays industrialisés signataires de Kyoto ont établi leur engagement dans leurs plans pour s'acquitter de leurs engagements de Kyoto. Le plan du Canada intitulé *Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques : Un*

plan pour honorer notre engagement de Kyoto réunit un mélange novateur d'instruments stratégiques, financiers et commerciaux pour transformer notre économie, rehausser notre compétitivité économique et permettre au Canada de réaliser ses objectifs à court terme et à plus long terme concernant les changements climatiques. Le plan contribuera aussi considérablement à purifier l'air, améliorer la biodiversité, encourager l'innovation et le développement de technologies environnementales afin de donner aux Canadiens la capacité de réduire les GES et les autres émissions nocives tout en jouissant des avantages d'une économie prospère.

31. Bien que l'expérience du Protocole de Kyoto ait été valable, l'approche actuelle devra être renforcée avec le temps afin de mettre en œuvre les obligations de la Convention efficacement et de travailler à la réalisation de ses objectifs. La communauté internationale devra saisir les possibilités offertes la manière récurrente par la Conférence des parties à la CCNUCC (COP) et les réunions de COP/MOP. L'amélioration de l'approche actuelle facilitera la transition vers l'avenir.
32. Plusieurs possibilités de renforcement de la mise en œuvre du Protocole se présentent à court terme et pourraient se concrétiser à la CNUCC, parmi celles-ci, la possibilité à la prochaine MOP à Montréal de renforcer le Mécanisme de développement propre (MDP). Avec certaines adaptations à son fonctionnement, le mécanisme pourrait mieux offrir les avantages du développement durable aux parties des pays en développement et répondre à certaines des attentes quant à la demande des parties de l'annexe I. Les champs d'intérêt pourraient comprendre la rationalisation de la structure administrative, l'accélération des examens et de l'enregistrement des méthodologies et des projets, le renforcement des objectifs de développement durable, et les ressources financières suffisantes à l'appui de ces objectifs. Il sera également important de poursuivre les efforts pour étendre la portée de ce mécanisme du marché lors des réunions suite à la conférence de Montréal.
33. La communauté internationale peut également renforcer d'autres aspects de l'approche actuelle à la CoP de Montréal, par exemple dans les domaines de l'adaptation et du transfert de technologies. La mise au point du programme de travail sur l'adaptation sera essentielle pour centrer les efforts dans ce domaine. La CNUCC offre également une possibilité de rehausser l'efficacité des efforts de développement et de déploiement des technologies, peut-être en explorant des moyens de miser sur les initiatives technologiques existantes en dehors de la CCNUCC.

2.4 Miser sur l'approche actuelle

34. Tel que susmentionné, le Protocole de Kyoto est une première étape historique. Il a déjà offert à la communauté internationale une importante expérience de son processus de négociation et de mise en œuvre précoce. L'expérience à ce jour ainsi que la recherche, l'analyse et la discussion au plan international soulignent la nécessité d'une approche mondiale et à long terme qui crée des incitations à une participation élargie d'un vaste éventail de grands émetteurs, y compris des pays industrialisés et en développement, si nous voulons un jour réaliser les objectifs de la Convention.
35. Bien que le changement climatique soit de plus en plus compris comme un défi collectif, les pays s'occuperont probablement des changements climatiques seulement s'ils croient qu'il est dans leur intérêt de le faire et si cela correspond suffisamment à leurs priorités. Il

est donc important de considérer un éventail de possibilités – quant à la nature des engagements et aux approches pour les réaliser ainsi que d'autres objectifs visant les changements climatiques.

36. Le Protocole ne permet qu'une seule approche aux engagements – les cibles de réduction nationales adoptées par les pays industrialisés de façon absolue au cours de périodes de cinq ans. Certains pays ont choisi de ne pas adopter ces engagements – on estime que le Protocole englobe seulement environ 35 pour cent des émissions mondiales de gaz à effet de serre. En outre, plusieurs pays ont indiqué très clairement qu'ils ne participeront pas si l'approche aux engagements adoptée dans le Protocole demeure le seul choix dans une nouvelle approche. Puisque l'approche du Protocole n'incite pas à une participation élargie, elle ne permettra pas les réductions profondes nécessaires dans l'avenir.
37. Les périodes de cinq ans du Protocole signifient que les pays peuvent ne pas affecter les ressources suffisantes pour obtenir des avantages à plus long terme, par exemple le développement de technologies, ce qui peut également conduire à des choix moins rentables à cause d'un manque d'incitations pour la planification des investissements à plus long terme. Cela peut entraver la croissance économique et le développement durable tout en limitant la portée des avantages environnementaux.
38. Le cheminement à venir devrait mieux viser les objectifs environnementaux et économiques ainsi que les objectifs de développement et d'adaptation. Il faut également s'assurer que les perspectives de rentabilité peuvent être optimisées – tout en permettant le développement et le déploiement des technologies existantes et de transformation nécessaires pour relever le défi. La communauté internationale doit considérer des moyens d'améliorer ces aspects dans l'avenir.
39. Six éléments clés se sont dégagés qui pourraient constituer le fondement d'une coopération mondiale efficace et cohérente :
 - Efficacité environnementale
 - Promouvoir les objectifs de développement d'une manière durable
 - Élargir la participation
 - Développer un marché mondial solide
 - Réaliser le plein potentiel de la technologie
 - Viser l'adaptation
40. La coopération pour le changement climatique dans l'avenir reconnaîtra la nature interdépendante des divers éléments si l'on veut qu'elle soit viable et efficace pour réaliser son objectif « ... dans un délai suffisant pour permettre aux écosystèmes de s'adapter naturellement au changement climatique, s'assurer que la production alimentaire n'est pas menacée et permettre au développement économique de se poursuivre d'une manière durable », tel qu'indiqué à l'article 2 de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

3.0 Éléments d'une approche internationale efficace

41. Une nouvelle approche fructueuse nécessite également de miser sur la force de l'approche actuelle et de l'améliorer – mais sans attendre jusqu'en 2012 pour agir. Les principes de la

Convention demeurent une base solide pour la coopération internationale sur les changements climatiques.

42. Il se dégage également un nouveau consensus selon lequel des éléments clés spécifiques de l'approche actuelle devraient être conservés. Plusieurs de ces éléments pourraient être renforcés et/ou élargis maintenant et dans l'environnement d'après 2012. Tel qu'indiqué dans les sections précédentes, le renforcement du MDP, les efforts d'adaptation et de transfert de technologies ainsi que l'accès au financement aideront à s'assurer que le système actuel est plus solide et plus efficace comme base de la future coopération

3.1 Efficacité environnementale

43. La prévention de l'interférence dangereuse avec le système climatique nécessite que la tendance actuelle d'augmentation des émissions mondiales soit ralentie et ensuite inversée vers une tendance à la diminution. Plusieurs prédictions demandent un niveau d'émissions de GES de moins de la moitié du niveau actuel à long terme. La future coopération doit mettre en mouvement de profondes réductions des émissions mondiales nécessaires pour atteindre ce changement radical.
44. Il faudra également une révolution technologique qui donne lieu à une transformation fondamentale de la façon dont le monde produit, utilise et consomme l'énergie – en décarbonisant efficacement la croissance économique par des améliorations technologiques. Les politiques et les mesures doivent pouvoir tenir compte des développements scientifiques et technologiques.
45. Pour demeurer efficace, la coopération internationale devra établir un mécanisme pour l'amélioration constante à court terme conduisant à de profondes réductions des émissions mondiales au cours des prochaines décennies. Certaines approches pour établir les objectifs, comme celles basées sur la meilleure technologie disponible, intègrent automatiquement le concept d'amélioration constante à mesure que la technologie évolue.
46. Des examens périodiques pour assurer l'efficacité des engagements pris et examiner leur mise en œuvre sont importants. Il sera important d'appliquer toutes les dispositions de la Convention et du Protocole relatives aux examens, y compris celles qui sont actuellement « enlisées ».
47. L'efficacité environnementale est la pierre angulaire de toute approche coopérative au changement climatique et la participation globale est essentielle à cette fin. Toutefois, la participation globale en l'absence d'objectifs efficaces n'entraînera pas les réductions des émissions massives nécessaires. L'efficacité environnementale nécessite des mesures mondiales efficaces pour réduire substantiellement les émissions à plus long terme, et la participation de tous les grands pays émetteurs, tant industrialisés qu'en développement, qui produisent la part du lion des émissions mondiales.
48. Le fait d'assurer l'efficacité environnementale aura également des co-avantages environnementaux et économiques. Par exemple, les politiques visant à réduire les émissions réduisent souvent les autres types de polluants, donnant lieu à une meilleure qualité de l'air et à un meilleur état de santé. Parmi d'autres co-avantages environnementaux, mentionnons la préservation des écosystèmes ainsi que l'accroissement de la biodiversité. Les co-avantages économiques comprennent les coûts réduits grâce aux

technologies améliorées et aux mesures d'efficacité énergétique ainsi que la création de nouvelles possibilités économiques dans les industries émergentes.

49. Pour les pays en développement les plus vulnérables, l'efficacité environnementale assure un facteur de motivation pour des réductions plus profondes tout en offrant une certaine mesure d'assurance que les effets dévastateurs prédits peuvent être évités ou leurs impacts amoindris. Les investissements dans le développement, particulièrement dans l'infrastructure, doivent être «à l'épreuve du climat»: par rapport aux risques posés par le changement climatique et «respectueux du climat» en termes de réduction des émissions de GES. Une approche intégrée sera la plus efficace pour exploiter les synergies entre le changement climatique et les autres priorités du développement.

3.2 Promouvoir les objectifs du développement d'une manière durable

50. La Convention reconnaît les demandes énergétiques croissantes des pays en développement pour répondre aux besoins de développement et sociaux aux priorités impératives du développement durable et de la réduction de la pauvreté. Le développement durable offre le contexte global d'une future approche pour s'assurer que les objectifs économiques et de développement sont réalisés d'une manière respectueuse du climat.
51. Les économies émergentes produisent plus d'émissions de GES que leur augmentation de la demande énergétique. Les régimes actuels de production et de consommation d'énergie menacent l'environnement local et mondial. La déforestation et la dégradation des sols augmentent la vulnérabilité des pays en développement, de leurs collectivités locales et des indigènes aux impacts des changements climatiques. Le brûlage des combustibles fossiles et la déforestation tropicale contribuent à une concentration supérieure de GES.
52. Des services énergétiques fiables sont essentiels à la croissance et au développement. L'accès aux technologies et à l'investissement dans l'infrastructure énergétique est nécessaire pour assurer le développement économique durable dans les pays susceptibles de devenir autrement certains des plus grands émetteurs de GES. La gestion durable des forêts et des terres agricoles est essentielle pour réduire les émissions de la déforestation, assurer la réalisation du développement durable et la sécurité alimentaire, ainsi que pour contrer efficacement la vulnérabilité aux changements climatiques.
53. Toute future action fructueuse nécessitera le renforcement des liens entre les efforts d'atténuation et d'adaptation et la réalisation des objectifs de développement connexes comme l'allègement de la pauvreté, la sécurité de l'approvisionnement énergétique et la protection de la santé humaine.
54. Plusieurs des types de changements nécessaires sont fondamentaux pour promouvoir les objectifs de développement et d'environnement généraux d'une manière compatible avec le développement économique et de manière à le soutenir. Par exemple, l'écologisation des secteurs du transport et de l'énergie représente une réduction de la pollution atmosphérique locale, le résultat étant des avantages massifs pour la santé humaine. Le fait d'offrir de l'énergie propre aux pauvres permet l'atténuation, augmente leur capacité d'adaptation et vise directement les objectifs de développement, tels qu'exprimés dans les objectifs de développement du millénaire, les documents stratégiques sur la réduction de la pauvreté et les cadres nationaux de planification du développement. Le fait d'offrir un

accès aux technologies nécessaires plus tôt dans le développement (saut technologique) accroît la capacité des pays en développement de réaliser le développement économique durable.

55. Les agences de développement, les banques de développement et les institutions financières internationales ont un important rôle de leadership à jouer en intégrant les considérations relatives au changement climatique à leurs pratiques. Les investissements dans le développement, particulièrement dans l'infrastructure, doivent être « à l'épreuve du climat » et « respectueuses du climat », tel qu'indiqué au paragraphe 48.
56. Une approche délibérément intégrée sera la plus efficace pour exploiter les synergies entre les changements climatiques et les autres priorités du développement.

3.3 Participation globale

57. D'un point de vue environnemental, les objectifs du changement climatique ne peuvent se réaliser que par la participation globale des principaux émetteurs. D'un point de vue économique, la participation globale offre plus de possibilités de rentabilité.
58. Les approches qui diffèrent des objectifs nationaux absolus du Protocole mais qui peuvent leur être complémentaires font l'objet d'un vaste débat international. Ces approches permettent plusieurs types d'engagements différenciés qui pourraient être adoptés par les pays de façon compatible avec leurs capacités respectives.
59. Les engagements peuvent se fonder sur l'action. Un exemple serait les accords technologiques qui rehaussent le développement et le déploiement des technologies nécessaires et améliorent l'accès aux technologies pour tous les pays. Un autre serait l'utilisation de politiques et de mesures prises en fonction des circonstances nationales. Un autre encore pourrait être des objectifs sectoriels mondiaux, établis de diverses façons, par exemple selon l'intensité des émissions, basés sur la meilleure technologie disponible ou des normes comme celles qui existent dans le secteur de la production d'électricité dans certaines instances. Des engagements peuvent également être pris au plan régional ou par pays de façon progressive, facilitant la transition et permettant de réaliser simultanément d'autres priorités.
60. La participation globale devrait respecter le principe établi des responsabilités communes mais différenciées. En misant sur les dispositions de la CCNUCC, les engagements peuvent être différenciés en fonction du type (p. ex. absolus ou relatifs ou axés sur l'intensité, obligatoires ou volontaires) et également en fonction d'autres critères (p. ex. émissions par unité de production, émissions par unité de PIB, émissions per capita). Ils peuvent également être différenciés en fonction du temps et des seuils adoptés. Ils peuvent être établis pour des secteurs transnationaux ou reliés aux politiques.
61. La participation globale devrait être animée par sa capacité de satisfaire un certain nombre de priorités concurrentes visant les intérêts nationaux individuels. Une approche mondiale coopérative peut nécessiter un mélange d'approches qui peuvent satisfaire les priorités individuelles et offrir des co-avantages qui contribuent à d'autres objectifs économiques et environnementaux. Les pays en développement ont également besoin d'une approche à l'adaptation qui répond vraiment à leurs besoins, tant en termes de financement que de

mesures pratiques, et qui reconnaîtrait d'autres priorités impératives comme le développement durable.

62. Parce que le Protocole de Kyoto ne permet la participation qu'au niveau du pays, il n'est pas vraiment mondial en ce qu'il ne lance pas un filet aussi large que possible, ce qui pourrait se faire en assurant la participation des gouvernements infranationaux consentants et des entreprises si leur gouvernement national a choisi de ne pas participer mais acceptent la participation de leurs entités infra-nationales ou privé. Une future approche pourrait être un système plus ouvert intégrant plusieurs niveaux de participations, par exemple un pays, un gouvernement infranational et une entreprise.
63. Tous les pays sont animés par la nécessité de développer leur économie d'une manière durable. L'accès aux technologies plus que nécessaires à cette fin tout en tenant compte du changement climatique ainsi que la disponibilité de réductions rentables encourageant cette tendance.
64. Une nouvelle approche qui offre un accès adéquat aux technologies à tous les participants accroîtrait la probabilité de réductions des émissions à grande échelle. Le fait d'offrir un accès aux technologies nécessaires plus tôt dans le développement (saut technologique) accroît la capacité des pays en développement de réaliser le développement économique durable. Pour les pays en développement, la promesse d'un tel accès a offert une incitation importante à la participation, tendance qui se poursuivra. Une nouvelle approche qui offre un mécanisme pour rehausser efficacement le transfert de technologies en encourageant le développement et le déploiement accrus des technologies existantes et nouvelles et en offrant de meilleurs moyens d'accéder aux technologies nécessaires pourrait être plus attrayante pour les pays en développement et les pays industrialisés.
65. Les approches peuvent comprendre une série de mécanismes pour s'acquitter des obligations qui permettent d'atteindre les réductions des émissions de matière rentable, notamment des cadres stratégiques axés sur le marché qui soutiennent les améliorations à la rotation des capitaux, suppriment les obstacles aux investissements directs et obtiennent des capitaux privés pour le développement propre. L'accès à des mécanismes novateurs, par exemple l'échange d'émissions, peut offrir d'importantes incitations à la participation. Une future approche qui assure la participation à de nombreux niveaux pourrait offrir un marché du carbone plus vaste et plus de possibilités de rentabilité.
66. Un système international pourrait intégrer des éléments de plusieurs approches et pourrait permettre la différenciation des engagements d'après les nombreuses circonstances. Par exemple, une nouvelle approche basée sur des objectifs sectoriels mondiaux pourrait atteindre une participation globale et couvrir éventuellement les plus importantes sources mondiales d'émissions parmi les secteurs. Les participants sectoriels, qui connaissent le mieux leurs affaires, seraient mieux en mesure d'établir des objectifs significatifs et ambitieux tout en étant réalisables au plan économique. Une telle approche pourrait attirer la participation la plus large possible en offrant un accès aux technologies et en tenant compte des besoins d'adaptation directement dans le système, et en offrant un accès au marché du carbone.

3.4 Développer un marché mondial solide

67. Il est difficile de s'occuper des changements climatiques en l'absence d'une économie forte. Une approche efficace doit être compatible avec la croissance économique durable, reflétant des réalités économiques comme les cycles de notation des investissements de capitaux et les meilleures technologies disponibles. Il sera également nécessaire de permettre une combinaison d'approches stratégiques et de programmes pour réaliser les objectifs de réduction des émissions, dans un cadre se fondant sur les principes commerciaux mondiaux.
68. On s'entend généralement pour dire que l'exploitation complète des possibilités offertes par les forces du marché est essentielle pour atteindre la réduction des GES à l'échelle mondiale, et qu'elle sera un élément clé du succès de la coopération sur le changement climatique mondial après 2012. Les approches du marché peuvent mobiliser un investissement privé substantiel dans les technologies énergétiques à faible teneur en carbone et promouvoir le transfert de technologies aux pays moins développés, impliquent le secteur privé d'une manière sans précédent dans la réalisation des objectifs environnementaux mondiaux.
69. Le Protocole de Kyoto a posé le fondement de réductions rentables avec la création de ses mécanismes du marché (Mécanisme de développement propre (MDP), Mise en œuvre conjointe (MOC) et Échange international d'émissions). Toutefois, le MDP n'atteint pas encore son potentiel d'offrir les avantages du développement durable ou de réaliser le transfert substantiel des technologies aux pays en développement. Il n'est pas clair du tout qu'il offrira les crédits de réduction des émissions nécessaires pour les pays industrialisés. Une nouvelle approche doit miser sur les mécanismes novateurs du Protocole et assurer leur fonctionnement efficient pour rehausser leur efficacité. Le renforcement du fonctionnement du MDP maintenant est essentiel.
70. D'autres sortes de mécanismes de crédit, comme les crédits sectoriels et les crédits stratégiques ou technologiques, ont été discutés dans diverses tribunes, et ceux-ci pourraient être utilisés pour compléter les crédits par projet dans les pays en développement actuellement en place dans le cadre du MDP et du MOC.
71. Les mécanismes du marché, et l'échange d'émissions en particulier, ont été identifiés pour le soutien par les dirigeants politiques et d'entreprise parce qu'ils présentent le potentiel de réduire considérablement les coûts et d'augmenter la faisabilité des réductions profondes à long terme nécessaires pour contrer les risques du changement climatique. Ils le font en partie en élargissant la base des options à faible coût disponibles aux intervenants nationaux pour s'acquitter de leurs engagements, mais également en harnachant les énergies des entreprises et des personnes du monde entier en quête de solutions.
72. Actuellement, il y a un certain nombre de marchés d'échange régionaux, nationaux et infranationaux non reliés à différents stades de développements. Certains sont des États signataires de Kyoto alors que d'autres sont non-signataires. Le résultat est un marché segmenté qui n'a pas encore atteint le potentiel d'un grand marché d'échange mondial. Des discussions pour relier ces marchés sont en cours mais sont entravées par le cadre des obligations nationales. Idéalement, une nouvelle approche relierait ces systèmes et élargirait le marché.

73. Les approches au changement climatique peuvent comprendre une série de mécanismes pour s'acquitter des obligations qui permettent des réductions rentables des émissions tenant compte des réalités économiques des secteurs concernés. Par exemple, le fait de forcer prématurément une rotation de capitaux peut être coûteux, particulièrement dans le secteur de l'énergie où les investissements sont généralement à long terme et très coûteux. L'approche devrait tenir compte de ces considérations sectorielles et nationales comme les cycles d'investissement des capitaux et les obstacles aux investissements directs ainsi que de l'état actuel des technologies disponibles et installées et du potentiel d'amélioration.
74. Un cadre plus compatible avec le marché d'échange mondial structuré horizontalement et comprenant les intervenants nationaux, infranationaux et transnationaux pourrait mieux accomplir cet objectif. Une approche sectorielle qui offre une variété de moyens de participation et d'accès au marché mondial pour tous les participants augmente le nombre d'intervenants dans le marché, ce qui assure un marché mondial du carbone profond et liquide qui fonctionne bien et un vaste accès à des possibilités de réductions rentables.

3.5 Réaliser le plein potentiel de la technologie

75. L'article 4.5 de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques demande que les pays industrialisés prennent toutes les mesures possibles pour promouvoir, faciliter et financer le transfert ou l'accès aux technologies écologiques et au savoir-faire des autres parties, particulièrement les pays en développement. Pourtant, jusqu'à maintenant, les discussions sur le transfert de technologies à la CCNUCC ont porté sur des questions comme l'échange d'information, le renforcement des capacités, la mise en place du bon environnement pour permettre l'adoption des technologies et l'offre de moyens pour déterminer les besoins technologiques des pays en développement. Leur but a été généralement la facilitation et on peut dire qu'elles ont eu peu de résultats quant à un transfert efficace. De plus, le MDP n'a pas produit des transferts de technologies propres aux pays en développement à une grande échelle. Bref, l'approche actuelle n'a pas atteint les niveaux espérés en termes de développement et de déploiement de technologies propres.
76. Des réductions massives des GES mondiaux peuvent être réalisées et la croissance économique maintenue seulement en transformant notre façon de produire et de consommer l'énergie. Les réductions radicales nécessaires demandent une transformation de fond en comble, en fait une révolution technologique.
77. L'accès à la technologie est la clé de cette révolution. Bien que les technologies disponibles sur le marché puissent éventuellement réaliser les objectifs à court terme du Protocole de Kyoto, pour réaliser les objectifs à long terme de la lutte contre les changements climatiques, il sera nécessaire de développer, déployer et diffuser une grande variété de nouvelles technologies à faible teneur en carbone et sans carbone pour les économies des pays industrialisés et en développement ou les économies émergentes.
78. Les signaux des prix offerts par le marché du carbone sont susceptibles d'encourager d'importantes améliorations des nouveaux procédés et produits. Toutefois, aucun scénario raisonnable n'indique que le marché à lui seul pour offrir les technologies nécessaires assez vite pour inverser les changements climatiques irréversibles. Bien que plusieurs technologies existantes entreront en jeu pour répondre aux engagements à court terme, les

réductions profondes nécessaires à plus long terme ne seront réalisées que par de nouveaux développements fondamentaux nécessitant d'importants investissements dans la recherche et développement de longue durée et à haut risque. Ils sont peu susceptibles d'attirer les niveaux d'investissement nécessaires qui leur donneront naissance à temps sans le soutien coopératif actif de la communauté internationale, ce qui suggère un rôle pour le gouvernement dans l'élaboration de politiques pour offrir aux marchés la poussée nécessaire pour la transformation technologique.

79. Les normes technologiques mondiales, nationales et infranationales par exemple par secteurs, peuvent également devenir d'importants facteurs de motivation du développement, du déploiement et de la diffusion de nouvelles technologies, et elles peuvent compléter des approches plus axées sur le marché. Une approche sectorielle pourrait permettre un lien plus étroit entre les objectifs technologiques et ceux du changement climatique et un progrès plus rapide dans les secteurs où les technologies de pointe sont déjà disponibles ou en développement.
80. Le développement et le déploiement des technologies peuvent être rehaussés par la recherche et le développement et des accords de déploiement qui aideront à réduire les coûts de la R-D et du déploiement en partageant les risques des investissements incertains et en prévenant le dédoublement des efforts. La communauté internationale a déjà collaboré à une variété d'accords technologiques, tous ayant été négociés hors de la CCNUCC (p. ex. forum de leadership sur la séquestration du carbone, méthane pour les marchés, partenariat pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (PEREE), Partenariat Asie-Pacifique pour le développement propre et le climat).
81. Des protocoles technologiques comme ceux-ci peuvent financer la recherche et développement en collaboration, développer des normes technologiques communes et soutenir le déploiement des technologies existantes et nouvelles. Des accords peuvent être établis entre divers intéressés, dont les pays industrialisés et en développement, le secteur privé, les instituts de recherche et les agences de développement. Toute nouvelle approche nécessitera un mécanisme qui offre une source de financement certaine et consolidée pour le développement et le déploiement des technologies ainsi qu'un accès élargi à la propriété intellectuelle développée dans le cadre de ces accords. Les deux aspects seront importants pour inciter à une participation des pays en voie de développement puisqu'un accès hâtif aux technologies accroît leur habilité à s'engager plus tôt sur la voie du développement durable globale. Une nouvelle approche pourrait également miser sur les initiatives en cours et rehausser leur valeur en offrant une structure, le financement et une orientation stratégique.
82. Les technologies existantes et nouvelles seront également importantes pour améliorer la capacité des pays en développement et industrialisés de s'adapter et de réduire leur vulnérabilité aux impacts du changement climatique. Le soutien du développement, du déploiement et de la diffusion des technologies d'adaptation peut et devrait être inclus dans les accords technologiques globaux et dans les efforts de transfert des technologies, tout en reconnaissant que l'adoption de ces technologies doit tenir compte des circonstances socio-économiques complexes dans lesquelles elles sont introduites.

3.6 S'attaquer à l'adaptation

83. Il existe une nécessité immédiate que le monde accroisse sa capacité de s'adapter au changement climatique. La vulnérabilité humaine aux risques associés au changement climatique devient de plus en plus évidente. La sécheresse de 1991 et 1992 au Malawi a entraîné une perte d'un milliard de dollars US en céréales. Les dommages causés par l'importante tempête de verglas en 1998 dans l'est du Canada a coûté 5,4 milliards de dollars CAN. En 1999, l'ouragan Mitch a entraîné des pertes au Nicaragua et au Honduras correspondant à leurs PIB combinés et a fait reculer le développement du Honduras d'une vingtaine d'années.
84. Les pays en développement les plus pauvres sont particulièrement dépendants à cause de leur dépendance des ressources naturelles pour leur subsistance, accompagnée des stress existants sur la santé et le bien-être, et des ressources financières, institutionnelles et humaines limitées devant les risques associés au changement climatique.
85. Bien que l'adaptation soit reconnue dans la Convention, les négociations en vertu de la CCNUCC ont porté traditionnellement sur les efforts d'atténuation. Au cours des cinq dernières années, l'adaptation est devenue une priorité stratégique urgente, invitant à l'action à l'intérieur et à l'extérieur du processus de la CCNUCC.
86. Étant donné l'envergure des ressources financières, humaines, institutionnelles et technologiques nécessaires pour soutenir l'adaptation dans les pays en développement et industrialisés, l'adaptation devra tenir compte non seulement du processus de la CCNUCC lui-même, mais également de l'extérieur par les activités, par exemple, des agences de développement bilatéral et multilatéral, du secteur privé et des institutions financières internationales.
87. Une approche intégrée à l'adaptation dans l'avenir devrait refléter la compréhension actuelle de l'importance d'une approche intégrée axée sur la vulnérabilité ou la gestion des risques qui évalue l'exposition aux risques des changements climatiques et la capacité d'adaptation au niveau local. Une telle approche devrait également viser à intégrer l'adaptation aux efforts de développement des institutions financières internationales et des agences de développement, les processus d'élaboration de politiques nationales et de planification, et les initiatives communautaires de gestion des ressources naturelles, la préparation aux désastres et les moyens de subsistance durables. Il y a une nécessité croissante de collaboration et de partenariat entre les parties pour partager l'information et les leçons apprises, renforcer la capacité et promouvoir la recherche et la formation sur l'adaptation au changement climatique.
88. Une nouvelle approche qui comprend une source consolidée, adéquate et prévisible de fonds offrant un soutien à long terme et régulier pour les efforts d'adaptation dans les pays en développement pourrait aider à alléger les fardeaux administratifs du Fonds pour l'environnement mondial (le mécanisme financier de la Convention), accroître l'appel aux donateurs et offrir plus de fiabilité aux pays en développement. Elle devrait également affirmer explicitement l'adaptation comme objectif accompagnant celui de l'atténuation.

4.0 Conclusions

89. Ce document reconnaît qu'il existe un défi considérable qui attend la communauté internationale. Il reste du travail important à accomplir durant la première période d'engagement du Protocole de Kyoto. Les parties doivent poursuivre les efforts pour mettre en œuvre le Protocole de Kyoto, renforcer l'approche actuelle enchâssée dans le Protocole et la Convention, et commencer le processus de façonnement d'une future approche internationale au changement climatique.
90. Ce document vise à stimuler la réflexion sur les six éléments qui ont émergé comme ingrédients clés de la future coopération pour le changement climatique et leurs interrelations. Ensemble, ces six éléments misent sur les leçons apprises de Kyoto en élargissant la participation, en rehaussant les options d'établissement des cibles pour engager plus pleinement les secteurs, en optimisant davantage les forces du marché par le soutien accru et des incitations pour le développement des technologies et plusieurs points de participation, et en offrant un mécanisme consolidé pour s'attaquer à l'adaptation.
91. Ces éléments assurent une approche cohérente équilibrée qui fait en sorte que les futurs efforts équilibrent les réalités économiques et l'efficacité environnementale. De plus, les buts et objectifs du changement sont promus par un effort plus concerté pour intégrer l'adaptation et les objectifs du changement climatique dans les objectifs généraux du développement, ceux-ci étant favorisés à mesure que les pays en développement obtiennent plus de soutien pour apporter les changements nécessaires en remisant les technologies périmées pour adopter des options plus respectueuses du climat et obtenir l'investissement nécessaire.
92. Ce document ne se veut pas un traitement exhaustif de la question ni à être prescriptif dans son approche. On espère plutôt que les éléments susmentionnés peuvent servir de « tremplin » aux futures discussions sur la nouvelle approche au changement climatique, ainsi qu'offrir un guide pour renforcer continuellement le Protocole entre-temps.
93. La prochaine CNUCC de Montréal offre une possibilité aux parties de la CCNUCC de solidifier leur engagement envers le changement climatique en convenant de commencer un processus pour concevoir une nouvelle entente et de planifier l'amélioration constante de l'approche actuelle, guidées par les six éléments décrits dans ce document.