

**LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : LA 11^E CONFÉRENCE DES
PARTIES À LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES**

Tim Williams
Division des sciences et de la technologie

Révisé le 22 décembre 2005

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

| | Page |
|---|-------------|
| INTRODUCTION | 1 |
| QU'EST-CE QU'UNE CdP? | 1 |
| A. Événements secondaires | 2 |
| B. CdP/RdP-1..... | 3 |
| SUJETS ABORDÉS À LA CdP-11 ET LA CdP/RdP-1 | 3 |
| RÉSULTATS..... | 4 |
| A. Adoption des Accords de Marrakech..... | 4 |
| B. Engagements pour les périodes postérieures à 2012..... | 4 |
| C. Application..... | 5 |
| D. Le mécanisme pour un développement propre (MDP) | 6 |
| E. Adaptation | 7 |
| F. Autres questions..... | 8 |
| 1. La déforestation | 8 |
| 2. Le captage et le stockage du carbone..... | 9 |
| CONCLUSION : CE QUE L'AVENIR NOUS RÉSERVE..... | 9 |



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : LA 11^E CONFÉRENCE DES PARTIES À LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES⁽¹⁾

INTRODUCTION

Le 16 février 2005, le premier ministre Paul Martin a annoncé que le Canada accueillerait la 11^e Conférence des Parties (CdP-11) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à Montréal. L'annonce a été faite le jour même où le Protocole de Kyoto, traité exécutoire découlant de la Convention, est entré en vigueur au Canada et dans les autres pays qui l'ont ratifié⁽²⁾. Par conséquent, la CdP-11 a également été la première Rencontre des Parties au Protocole (CdP/RdP-1).

Le présent document explique ce qui se passe à une CdP et traite de certaines discussions et décisions qui ont marqué la CdP-11 et la CdP/RdP-1. Il se termine sur les perspectives d'avenir, celles de l'après-Montréal.

QU'EST-CE QU'UNE CdP?

Comme son nom l'indique, la CCNUCC est un cadre d'action pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et, jusqu'à un certain point, pour l'adaptation aux changements climatiques. Le Protocole de Kyoto peut également être considéré comme le document-cadre qui pose les grands principes de la réduction des émissions de GES, comme les cibles exécutoires, mais sans établir les règles pour y parvenir. Celles-ci devaient faire l'objet de nouvelles négociations. Le processus de négociation intergouvernemental consiste essentiellement dans la CdP, les réunions des organes subsidiaires (voir ci-dessous) et une série d'ateliers.

-
- (1) Le présent document se base sur un document produit pour la délégation parlementaire canadienne au Forum parlementaire de l'Asie-Pacifique en Indonésie, du 15 au 19 janvier 2006.
 - (2) Pour en savoir plus sur la CCNUCC et le Protocole de Kyoto, voir Tim Williams et Michel Charron, *Convention sur les changements climatiques et Protocole de Kyoto*, TIPS-113F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 26 mai 2005.

La CdP est la plus haute instance de la Convention. Elle associe tous les pays qui sont Parties à la Convention. La CdP a lieu chaque année, à moins que les Parties n'en décident autrement.

La Convention a créé deux organes subsidiaires permanents : l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technique et l'Organe subsidiaire de mise en œuvre. Chacun a son propre mandat et conseille la CdP. Les deux se réunissent généralement en parallèle, au moins deux fois l'an⁽³⁾.

Bien des négociations importantes ont lieu durant la période préparatoire à la CdP, mais aussi pendant la CdP. Des observateurs accrédités et, à plus forte raison, tous les délégués peuvent assister à la majeure partie des négociations. La CdP comporte généralement des réunions des deux organes subsidiaires, des réunions de moindre envergure sur des sujets précis dites en « groupes de contact » et des rencontres non officielles au cours desquelles on négocie la formulation des décisions. Elle se termine par une réunion de haut niveau à laquelle participent des ministres et des hauts fonctionnaires des divers États. C'est aux réunions de haut niveau que sont prises les décisions finales, souvent après des négociations longues et ardues pendant les rencontres non officielles et les réunions plus officielles des groupes de contact.

Voici certaines décisions importantes qui ont été prises à l'occasion de conférences des Parties :

- CdP-3, 1997 : Protocole de Kyoto.
- CdP-4, 1998 : Plan d'action de Buenos Aires, qui fixe les échéances pour le travail sur les mécanismes de Kyoto, l'application du Protocole, les politiques et les mesures.
- CdP-7, 2001 : Accords de Marrakech, série de décisions régissant le respect du Protocole, le recours aux puits de carbone et les mécanismes de mise en œuvre du Protocole, qui devaient être approuvées à la CdP/RdP-1.

A. Événements secondaires

La CCNUCC comporte un mécanisme qui permet aux organisations non gouvernementales « compétent[e]s dans les domaines visés par la Convention » de participer comme observateurs. Ces organisations ont des points de vue très divers sur les mesures à prendre pour lutter contre les changements climatiques. En plus de siéger comme observateurs,

(3) CCNUCC, Réunions (<http://unfccc.int/meetings/items/2654.php>).

elles peuvent tenir des activités parallèles pour exprimer leur point de vue et publiciser leurs actions contre les changements climatiques. Parfois, ces événements parallèles sont considérés par certains participants à la conférence comme plus importants que la CdP elle-même⁽⁴⁾.

Souvent ouvertes au public et portant sur différentes questions se rapportant aux changements climatiques, ces activités se déroulent hors du cadre de la CdP.

B. CdP/RdP-1

La CdP/RdP-1 est une rencontre légalement distincte de la CdP. Avant que le Protocole entre en vigueur, les décisions à son égard étaient prises à la CdP, pour être renvoyées à la CdP/RdP pour adoption. Dorénavant elles seront prises à la CdP/RdP. Certaines Parties à la Convention, comme les États-Unis et l'Australie, ne sont pas Parties au Protocole : elles auront donc un rôle réduit dans le processus décisionnel de la CdP/RdP.

SUJETS ABORDÉS À LA CdP-11 ET LA CdP/RdP-1⁽⁵⁾

Parmi les sujets de discussion à la CdP-11 et, plus particulièrement, à la CdP/RdP-1, il convient de noter :

- l'adoption des Accords de Marrakech;
- les engagements pour les périodes postérieures à 2012;
- les procédures et mécanismes relatifs à l'application du Protocole de Kyoto, y compris l'élection des membres du Comité d'application;
- l'amélioration du mécanisme pour un développement propre;
- l'importance accrue accordée à l'adaptation aux changements climatiques.

(4) Elliot Diringer (directeur, Stratégies internationales, Centre Pew sur les changements climatiques mondiaux), *Témoignage*, Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, 31 mai 2005.

(5) Les informations contenues dans les parties suivantes du présent document proviennent du compte rendu des réunions dressé par l'Institut international pour le développement durable (<http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12291e.pdf>), ainsi que de l'expérience personnelle de l'auteur en sa qualité de membre de la délégation canadienne.

RÉSULTATS

A. Adoption des Accords de Marrakech

Les Accords ont été adoptés rapidement et sans aucune modification. On ne pouvait garantir à l'avance un dénouement positif, puisqu'il fallait dégager un consensus et que n'importe quel pays aurait pu retirer son appui au dernier moment.

B. Engagements pour les périodes postérieures à 2012

L'un des aspects les plus importants de ces rencontres était la discussion sur les mesures à prendre à long terme, notamment sur la façon de procéder à l'issue de la première période d'engagement, soit à compter de 2012. Selon le paragraphe 9 de l'article 3 du Protocole :

Pour les Parties visées à l'annexe I, les engagements pour les périodes suivantes sont définis dans des amendements à l'annexe B du présent Protocole qui sont adoptés conformément aux dispositions du paragraphe 7 de l'article 21. La Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Protocole entame l'examen de ces engagements sept ans au moins avant la fin de la première période d'engagement visée au paragraphe 1 ci-dessus.

L'année 2005 marquant le début de cette période de sept ans, le Protocole exigeait que l'examen des engagements débute à la CdP/RdP-1 de Montréal.

Les premières discussions ont surtout porté sur l'élargissement possible du Protocole pour y inclure les Parties n'ayant pas de cibles exécutoires actuellement. On a suggéré de se reporter à l'article 9 du Protocole, qui prévoit un examen périodique de ce dernier (coordonné avec les examens pertinents prévus dans la Convention), suivi de l'adoption des mesures qui s'imposent.

Les groupes constituant le G77/Chine ont refusé fermement tout renvoi à l'article 9, affirmant que le paragraphe 9 de l'article 3 ne vise que les pays de l'annexe I (les pays développés ayant des cibles exécutoires), et que l'article 9 n'entrerait pas en ligne de compte avant la CdP/RdP-2. D'autres pays, cependant, ont insisté sur l'inutilité de discuter dans l'abstrait d'autres engagements pour les pays de l'annexe I, puisqu'il est généralement admis que les émissions provenant des pays en voie de développement dépasseront bientôt celles des pays de l'annexe I.

Comme solution de compromis, le Canada a proposé d'engager un dialogue parallèle sur les mesures à long terme destinées à lutter contre les changements climatiques en vertu de la Convention, plutôt que du Protocole.

Les États-Unis, qui sont Partie à la Convention, ont refusé de participer aux négociations futures pouvant aboutir à des engagements supplémentaires, d'où la décision de la délégation américaine de se retirer des négociations. La délégation a cependant proposé par la suite d'amorcer un dialogue, pourvu qu'il n'engage à rien et qu'il ne débouche pas sur des négociations.

On a fini par mettre cette proposition en pratique et par accepter un ensemble de décisions à trois niveaux. La décision prise à la CdP/RdP-1 se limite à la mise en place d'« un processus pour envisager les engagements futurs des Parties visés à l'annexe I pour la période s'étendant au-delà de 2012 », tandis que celle prise à la CdP consiste à amorcer un dialogue sans conséquence ne devant pas aboutir à des négociations. Dans le compte rendu officiel de la CdP/RdP-1, on demandera aux Parties d'exprimer leur avis au sujet de l'article 9 du Protocole d'ici septembre 2006, soit deux mois avant que les discussions officielles sur cet article ne soient inscrites à l'ordre du jour de la CdP/RdP-2.

C. Application

L'Arabie Saoudite a présenté une modification au Protocole, ainsi qu'il est prévu pour l'adoption de procédures et de mécanismes d'application ayant des conséquences exécutoires. Toutefois, en fin de compte, la CdP/RdP a approuvé et adopté les procédures et mécanismes d'application du Protocole de Kyoto, sans préjudice des résultats de négociations en vue de l'adoption d'une modification ayant des conséquences exécutoires. Cette décision a été prise dans le but d'apporter la touche finale à la modification au Protocole dans deux ans.

Toute Partie au Protocole qui n'atteint pas son objectif fixé dans le cadre du Protocole de Kyoto pour la première période d'engagement (2008 à 2012) se verra imposer la pénalité suivante : son objectif pour la période d'engagement suivante sera augmenté de la différence, majorée de 30 p. 100, entre ses émissions effectives et son premier objectif. Elle pourrait également se voir interdire de vendre ses crédits sur le marché international par l'entremise du mécanisme d'échange de droits d'émissions.

D. Le mécanisme pour un développement propre (MDP)

Il s'agit de l'un des trois mécanismes de Kyoto ayant pour but d'aider les pays développés à atteindre plus facilement leur objectif et de favoriser le transfert de technologies et d'autres moyens de renforcement des capacités dans les pays en voie de développement. Le MDP représente un élément clé du Protocole, puisqu'il offre aux pays développés et à ceux qui sont en voie de développement une bonne raison de poursuivre et de mener à bien les négociations.

Le MDP permet aux pays développés d'entreprendre dans le monde en développement des projets obéissant aux critères de développement durable et de nature à réduire de façon vérifiable les émissions de GES. Ces pays peuvent en retour se faire créditer des réductions d'émissions de GES et les appliquer à leur objectif, ou encore les vendre au moyen des mécanismes internationaux d'échange de droits d'émissions. Bien souvent, il est plus économique de mener des projets de réduction des émissions de GES dans les pays en voie de développement que dans les pays développés. Le promoteur du projet profite donc de ses investissements dans l'environnement dans ces pays, tout autant que ces derniers.

Le MDP est le seul mécanisme déjà en place. Cependant, la somme des crédits qu'il est censé générer (connus sous le nom technique d'unités de réduction certifiée (URC)) n'est pas aussi considérable que prévu en raison des coûts élevés du processus, notamment en ce qui concerne l'application des critères de vérification et l'assurance que le projet a une incidence véritable, et du sous-financement du Bureau du MDP, qui juge les propositions. Cette diminution des crédits fait grimper le prix des URC et limite l'efficacité du MDP.

Pour des raisons différentes, l'amélioration du MDP représentait donc une priorité pour tous les pays. Les pays développés souhaitaient avoir accès à des crédits bon marché afin de pouvoir atteindre plus facilement leur objectif, tandis que les pays en voie de développement voulaient un meilleur accès à la technologie et aux fonds engagés pour améliorer leur environnement. La façon d'accroître son nombre de crédits sans pour autant perdre de la crédibilité sur le plan environnemental était au centre des négociations.

Les participants à la CdP/RdP ont finalement adopté un certain nombre de décisions concernant le MDP. Ils ont notamment accepté que les produits de la vente d'URC soient partagés et qu'une partie serve à éponger les frais d'administration du Bureau du MDP. Le montant à partager sera déterminé à l'aide d'une méthode de calcul progressif : les droits

perçus seront de 0,10 \$US par URC sur les 15 000 premières URC d'un projet et de 0,20 \$US par URC au-delà de ce seuil. Le Bureau a aussi été appelé à proposer des mesures visant à consolider le MDP, en donnant des explications complètes pour justifier ses décisions.

En ce qui concerne l'intégrité environnementale des projets, la discussion a tourné autour du principe d'« additionnalité ». Selon ce principe, une initiative de réduction des émissions de GES doit, pour être considérée conforme aux exigences MDP, dépasser (l'élément d'additionnalité) un niveau de référence convenu représentant la situation en l'absence de cette initiative. Les participants à la CdP/RdP ont demandé au Bureau du MDP de solliciter des propositions publiques pour trouver de nouveaux moyens de procéder et d'améliorer l'instrument de mesure de l'additionnalité utilisé actuellement pour évaluer les projets.

Comme les autres mécanismes d'application du Protocole de Kyoto, le MDP doit absolument compter sur un système capable de vérifier rapidement les échanges de crédits d'émissions de gaz carbonique en vertu du Protocole. Ce système est connu sous le nom de International Transaction Log (ITL). Les participants à la CdP/RdP ont pris une décision concernant la mise en place de l'ITL, affirmant qu'elle devrait avoir lieu en 2006.

Par ailleurs, les investisseurs ont besoin de savoir que leurs projets leur permettront d'accumuler des crédits sur une période dépassant la période d'engagement actuelle (qui prend fin en 2012). On a donc convenu de l'importance de conserver le MDP après 2012.

E. Adaptation

L'adaptation aux changements climatiques est un des objectifs du Protocole de Kyoto et de la Convention, mais jusqu'à dernièrement, on s'est préoccupé davantage d'atténuer les changements climatiques en réduisant les émissions. Un certain nombre de facteurs commencent à modifier cette situation et à accroître l'intérêt porté à l'adaptation.

Premièrement, on se rend compte que les changements climatiques anthropiques attribuables aux GES se poursuivront pendant quelque temps en raison des gaz déjà présents dans l'atmosphère.

Le facteur suivant – qui est peut-être encore plus important – est la constatation que les questions générales de développement sont primordiales dans les pays en voie de développement. L'adaptation aux changements climatiques devrait par conséquent être intégrée à une stratégie globale de développement durable au moyen de mesures telles que la planification

de l'utilisation du sol, la protection du littoral et la création de codes du bâtiment, des mesures qui devraient déjà être en voie de réalisation. La Convention et le Protocole peuvent contribuer à raffermir ces mesures en renforçant les capacités d'intervention en cas de catastrophes d'origine climatique dans les pays en développement.

Il a été question d'adaptation au cours de nombreuses activités parallèles à la Conférence. Les participants à la CdP/RdP ont adopté une décision à propos de l'utilisation du Fonds d'adaptation constitué en vertu du Protocole de Kyoto. Cette décision concerne l'orientation des politiques d'exploitation du Fonds et des priorités du programme, ainsi que les critères d'admissibilité au financement, lesquels seront adoptés à la CdP/RdP-2. Ils ont aussi demandé à l'Organe subsidiaire de mise en œuvre de solliciter l'avis des Parties sur le fonctionnement du Fonds.

Les participants à la CdP ont adopté le programme de travail quinquennal de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technique concernant les impacts des changements climatiques, la vulnérabilité et l'adaptation à ces changements. Ce programme a pour but d'amener les Parties, et surtout les pays en voie de développement, à mieux comprendre et évaluer les impacts des changements climatiques, leur vulnérabilité à ce changement et la nécessité de s'y adapter, et à les aider à prendre des décisions éclairées sur les mesures pratiques à prendre pour s'adapter à ces changements, en se fondant sur des données scientifiques, techniques et socioéconomiques valables et en tenant compte de la situation actuelle et future et du phénomène de variabilité.

F. Autres questions

1. La déforestation

La possibilité de recourir à la CCNUCC ou au protocole de Kyoto pour créer des mesures visant à décourager la déforestation a retenu l'attention au cours de la CdP-11. L'idée a été lancée par la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Costa Rica, qui ont demandé d'ajouter un point à l'ordre du jour sur les démarches susceptibles d'aider à réduire les émissions attribuables à la déforestation dans les pays en développement. Bref, en accordant aux forêts une valeur exprimée en crédits d'émissions, on pourrait diminuer la pression économique qui incite à les abattre.

Finalement, on a convenu d'examiner ce point lors de la CdP et non lors de la CdP/RdP. Les discussions ont donné lieu à une décision de la CdP consistant à demander que les Parties et les observateurs fassent connaître leur point de vue sur les questions scientifiques et méthodologiques à l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technique d'ici le 31 mars 2006. On a aussi demandé aux Parties de mettre en commun leurs renseignements et leur expérience sur le plan des politiques, et à l'Organe d'organiser un atelier.

2. Le captage et le stockage du carbone

Le captage et le stockage du carbone visent à éliminer le carbone des émissions et à le stocker ailleurs que dans l'atmosphère, par exemple dans des formations géologiques ou dans l'océan. Bon nombre de discussions et d'expériences ont été menées sur ces technologies, particulièrement en ce qui concerne des questions comme la permanence du stockage et les éventuels effets nuisibles sur la flore et la faune marines.

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a publié un rapport spécial sur cette question juste avant les rencontres de Montréal. Ce rapport indique que le captage et le stockage du carbone sont en général techniquement réalisables, en particulier le stockage géologique, mais qu'ils pourraient engendrer une hausse des coûts de production d'électricité de 0,01 à 0,05 \$US par kilowatt-heure.

Le sujet a été repris par l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technique, lequel a conclu que le secrétariat de la CCNUCC devrait organiser un atelier. Il encourage également les Parties autant que le secteur privé à appuyer la recherche en ce sens et à développer et à déployer ces technologies.

CONCLUSION : CE QUE L'AVENIR NOUS RÉSERVE

Les participants à la CdP-11 et à la CdP/RdP-1 ont adopté plus de 40 décisions. Outre l'adoption des Accords de Marrakech, qui mettront en vigueur le Protocole de Kyoto, les décisions les plus importantes concernaient l'après-2012.

On s'est entendu sur un ensemble de décisions et d'ententes officieuses aux termes desquelles les pays développés ayant déjà des cibles (les pays de l'annexe I) devront commencer à envisager d'autres engagements. Toutes les Parties à la Convention ont aussi

amorcé un dialogue non contraignant, et on a demandé des soumissions en prévision de la révision du Protocole qui doit débiter dans un an.

Montréal aurait pu marquer la fin du Protocole si les Accords de Marrakech n'avaient pas été adoptés et si les Parties ne s'étaient pas entendues pour au moins amorcer une étude de la situation après 2012, y compris des moyens d'étendre la portée de la Convention et du Protocole afin que les Parties qui doivent actuellement atteindre certains objectifs ne soient pas les seules visées. Puisqu'on a réussi à éviter la fin du Protocole, on peut dire que la Conférence de Montréal a été un succès; toutefois, l'avenir de la Convention et du Protocole demeure très incertain.

Les États-Unis semblent considérer la Conférence des Parties plus au moins comme une tribune pour échanger des idées sur les changements climatiques. Paula Dobriansky, sous-secrétaire d'État à la démocratie et aux affaires mondiales et chef de la délégation américaine, a répondu ce qui suit :

La Conférence des Parties est l'occasion de discuter activement des mesures prises par les différents pays pour freiner les changements climatiques à court, moyen et long terme [...] Nous croyons fermement que les négociations ne mèneront nulle part, comme je l'ai indiqué, en raison de l'existence de points de vue divergents.⁽⁶⁾

La Fédération de Russie, de surcroît, a demandé que la décision de la CdP/RdP concernant les engagements futurs des pays figurant à l'annexe I intègre le principe d'action volontaire. La Russie a signé le Protocole et en est devenue Partie à la condition que son objectif soit tel qu'elle n'ait pas à prendre de mesures, mais qu'elle reçoive quand même des crédits pour les réductions réalisées en raison de son économie chancelante. Or, au cours de la seconde période d'engagement, si son économie continue de se redresser, elle devra presque certainement prendre des mesures concrètes. À en juger par son intervention à la CdP-11, on serait porté à croire que la Fédération de Russie, à l'instar des États-Unis, n'est pas disposée à dépasser le stade d'une action volontaire.

Les États-Unis et la Russie sont responsables de plus de 30 p. 100 des émissions de GES. Il sera difficile de convaincre qui que ce soit d'accepter des objectifs plus coûteux sans la participation de ces deux pays.

(6) Ambassade des États-Unis d'Amérique, communiqué de presse de la délégation des États-Unis à la CdP-11/RdP-1 (<http://www.state.gov/g/rls/rm/2005/57867.htm>) [traduction].

En outre, les pays développés signataires du Protocole auront dans l'ensemble de la difficulté à atteindre leurs objectifs pour la première période d'engagement. Les pays en voie de développement ont indiqué très clairement qu'il appartient aux pays développés de faire preuve de leadership en réduisant leurs émissions, avant qu'eux-mêmes ne prennent des mesures susceptibles de compromettre leur développement.

Il y aura donc des obstacles considérables à surmonter si on veut qu'une deuxième période d'engagement comporte d'autres réductions obligatoires et que le Protocole, et même la Convention, puisse inciter les pays qui n'ont pas encore de cibles à déployer de plus grands efforts.