



Service d'information et de recherche parlementaires
Bibliothèque du Parlement

EN BREF

Tim Williams
Le 3 août 2005

Les changements climatiques : la 11^e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies

INTRODUCTION

Le 16 février 2005, le premier ministre Martin a annoncé que le Canada serait le pays hôte de 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 tous les autres pays qui l'ont ratifié⁽¹⁾. Par conséquent, la conférence sera également la première Réunion des Parties au Protocole (CdP/RdP-1).

Le présent document décrit ce qui se produit au cours d'une CdP et présente quelques sujets susceptibles d'être traités au cours des séances de la CdP-11.

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 au changement climatique. Le Protocole de Kyoto peut également être considéré comme le document-cadre qui établit les grands principes de la réduction des émissions de GES, comme les cibles exécutoires, mais sans élaborer les règles pour y parvenir. Celles-ci doivent faire l'objet de négociations ultérieures.

Le processus de négociation intergouvernemental consiste essentiellement dans la CdP, la réunion des organes subsidiaires (voir ci-après) et une série d'ateliers.

La CdP est la plus haute instance décisionnelle de la Convention. Elle associe tous les pays qui sont parties à celle-ci. 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 technologique et l'Organe subsidiaire de mise en œuvre. Chacun a son propre mandat et conseille la CdP, et les deux se réunissent généralement en parallèle, au moins deux fois l'an⁽²⁾.

Bien des négociations importantes ont lieu durant la période qui précède la CdP. La CdP elle-même se compose généralement de réunions des deux organes subsidiaires, suivies de rencontres informelles; elle se conclut par une réunion de haut niveau réunissant les ministres et les hauts fonctionnaires des divers États. C'est lors des réunions de haut niveau que sont prises les décisions finales, souvent après de longues et laborieuses négociations.

Au nombre des décisions importantes prises lors de certaines CdP, on note les suivantes :

- 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.

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 le changement climatique. En plus

de siéger comme observatrices, elles peuvent tenir des activités parallèles pour exprimer leur point de vue et publiciser leurs actions contre le changement climatique. Parfois, ces événements parallèles sont considérés par certains participants à la conférence comme plus importants que la CdP elle-même⁽³⁾.

B. CdP/RdP-1

La CdP/RdP-1 est une rencontre légalement distincte de la CdP-11. Avant que le Protocole n'entre en vigueur, les décisions le concernant étaient prises aux CdP. Dorénavant, elles se prendront aux CdP/RdP. Le changement est considérable, parce que certaines parties à la Convention, comme les États-Unis et l'Australie, ne sont pas parties au Protocole : elles auront donc un moindre rôle dans la prise de décisions. Les questions qui présentent un intérêt commun pour la CdP-11 et la CdP/RdP-1 seront abordées à des réunions conjointes de haut niveau. Toutefois, les décisions sur ces questions seront prises ultérieurement, au cours de réunions distinctes de la CdP et de la CdP/RdP.

QUESTIONS PROBABLES À LA CdP-11

Les questions suivantes, entre autres, sont susceptibles d'être abordées à la CdP-11 et, plus particulièrement, à la CdP/RdP-1 :

- directives pour l'échange des unités de réduction d'émissions (unités liées aux puits de carbone);
- directives pour l'inclusion des puits dans les inventaires nationaux;
- procédures et mécanismes relatifs à l'application du Protocole de Kyoto, y compris l'élection des membres du comité d'application;
- mise en œuvre de politiques d'atténuation pour réduire les effets secondaires négatifs;
- discussion sur les engagements pour l'après-2012.

LE CANADA À LA CdP-11

Comme pays hôte, le Canada préside le secrétariat de la CdP. Les ordres du jour provisoires de la CdP-11 et de la CdP/RdP-1 seront préparés par le secrétariat, avec l'approbation du président. Par conséquent, le Canada jouera un plus grand rôle dans l'établissement de l'ordre du jour que dans les CdP précédentes.

En préparation de la CdP-11, le premier ministre a demandé aux membres de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie des conseils sur :

- l'étude de la question d'une cible de réductions à long terme des GES;
- l'amélioration du mécanisme de développement propre;
- l'engagement des États-Unis et des grands pays en développement.

La Table ronde a jusqu'en octobre 2005 pour présenter ses conseils.

COMMENTAIRES

Incontestablement, la question la plus importante à la CdP-11 est ce qu'il adviendra après la première période d'engagement de Kyoto, en 2012. À l'heure actuelle, la principale pénalité pour un pays qui n'atteint pas son objectif est la suivante : l'écart, majoré de 30 p. 100, s'ajoute à son objectif pour la deuxième période d'engagement. Sans deuxième période d'engagement, il n'y aura en fait aucune pénalité, mais le Protocole de Kyoto perdra de sa crédibilité.

Lors de la CdP-10, les pays qui ne sont pas parties au Protocole ont réduit les tentatives de discussion de l'après-Kyoto à un atelier informel tenu à Bonn (siège du secrétariat) les 16 et 17 mai 2005⁽⁴⁾. Il semble que ce contexte ait favorisé l'expression plus ouverte des points de vue, même s'il n'y a eu ni négociation ni décision. Cependant, des écarts considérables subsistent.

En juillet 2005, les États-Unis, l'Australie, la Chine, l'Inde, le Japon et la Corée du Sud ont annoncé un nouveau partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre, la sécurité énergétique et le changement climatique. L'accord prévoit des mesures volontaires et pratiques de ces six pays pour créer de nouvelles possibilités d'investissement, développer la capacité locale et supprimer les obstacles au recours aux technologies propres et plus efficaces⁽⁵⁾. Les responsables américains présentent ce partenariat comme un complément à Kyoto, alors que le ministre de l'Environnement de l'Australie déclare à propos de la nécessité de l'accord : « Nous savons que le Protocole de Kyoto est un échec pour ce qui est de protéger le climat. Il faut faire mieux. »⁽⁶⁾ Selon le premier ministre australien, cet accord serait supérieur au Protocole de Kyoto⁽⁷⁾.

L'intention qui sous-tend cet accord revêt une importance capitale. S'il est un complément à Kyoto, il s'agit d'une des premières fois que les États-Unis reconnaissent que l'activité humaine doit changer afin que l'on puisse réduire les émissions, même sur une base volontaire. Cela pourrait ouvrir la voie à une coopération internationale accrue.

Par ailleurs, si l'accord répond seulement au besoin qu'ont les pays en développement de donner l'impression qu'ils luttent contre le changement climatique, il pourrait détourner l'attention des négociations visant à amener ces mêmes pays à participer à une deuxième période d'engagement de Kyoto. Sans résultat tangible des négociations sur cette seconde période, l'ensemble du Protocole de Kyoto perdra beaucoup de crédibilité.

Le Canada ne veut pas commenter en détail cet accord tant qu'il n'aura pas reçu davantage d'information. Celle-ci risque peu d'être divulguée avant que les parties à cet accord ne se rencontrent en novembre, juste avant la CdP-11 à Montréal.

-
- (1) Pour en savoir davantage sur la Convention-cadre et le Protocole de Kyoto, voir Tim Williams et Michel Charron, *Convention sur le changement climatique et Protocole de Kyoto*, TIPS 113F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 26 mai 2005.
 - (2) CCNUCC, Réunions (http://unfccc.int/portal_francophone/items/3072.php, consulté le 28 juillet 2005).
 - (3) Elliot Diringer (directeur, stratégie internationale, Centre Pew sur le changement climatique mondial), *Témoignages*, Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, 31 mai 2005.
 - (4) Voir le site du séminaire du CCNUCC (http://unfccc.int/portal_francophone/items/3072.php) et celui de l'Institut international pour le développement durable, résumé de l'atelier des experts gouvernementaux (<http://www.iisd.ca/vol12/enb12261f.html>).
 - (5) Ambassade des États-Unis, Ottawa, « Current Issues – Environment » (<http://www.usembassycanada.gov/content/content.asp?section=issues&document=environment>, consulté le 28 juillet 2005).
 - (6) Jeff Sallot, « U.S. to sign climate pact with Asia-Pacific bloc », *Globe and Mail* [Toronto], 28 juillet 2005 [traduction].
 - (7) Alec Russell, « Global warming accord builds on Kyoto, U.S. insists: India, China signed: Critics point to lack of targets, timetable », *National Post*, 29 juillet 2005.