



BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT

LIBRARY of PARLIAMENT

ÉTUDE GÉNÉRALE



Négociations sur les changements climatiques : Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Accord de Copenhague et objectifs de réduction des émissions

Publication n° 2010-29-F
Le 23 août 2010

Tim Williams

Division de l'industrie, de l'infrastructure et des ressources
Service d'information et de recherche parlementaires

***Négociations sur les changements climatiques :
Convention-cadre des Nations Unies sur les changements
climatiques, Accord de Copenhague et objectifs
de réduction des émissions
(Étude générale)***

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur IntraParl (l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les ***études générales*** de la Bibliothèque du Parlement présentent et analysent de façon objective et impartiale diverses questions d'actualité sous différents rapports. Elles sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires.

TABLE DES MATIÈRES

1	LE CONTEXTE	1
2	LE PROCESSUS DE LA CCNUCC	2
3	L'ACCORD DE COPENHAGUE	3
4	CONCLUSION	4
ANNEXE – ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DU CANADA EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES		

NÉGOCIATIONS SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, ACCORD DE COPENHAGUE ET OBJECTIFS DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS

1 LE CONTEXTE

La *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (CCNUCC) favorise les négociations sur les changements climatiques depuis la fin des années 1980. Ce traité international, auquel adhèrent la plupart des pays, porte sur des questions comme l'interprétation des « responsabilités communes mais différenciées » des pays développés et des pays en voie de développement, le financement et le renforcement des capacités dans les pays en développement, le transfert des technologies, et la réduction des émissions découlant des changements survenus dans l'utilisation du sol et résultant plus particulièrement de la déforestation. La question la plus importante et la plus litigieuse reste toutefois celle de fixer des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). De fait, une telle réduction s'impose si l'on veut atteindre l'objectif ultime de la CCNUCC consistant à empêcher les perturbations dangereuses d'origine anthropique (causées par l'être humain) du système climatique.

Étant donné que les pays développés ont toujours été à l'origine de la plus grande part des émissions mondiales et qu'ils ont une plus grande capacité, il est convenu dans la CCNUCC qu'il leur incombe de diriger les efforts déployés à l'échelle mondiale pour réduire les émissions. Il s'agit là, en effet, d'une interprétation des « responsabilités communes mais différenciées ». En 1992, par la voie de la CCNUCC (au Sommet de la Terre, à Rio de Janeiro), ces pays ont donc accepté volontairement de réduire leurs émissions, de façon individuelle ou collective, pour les ramener aux niveaux de 1990 au plus tard en 2000. C'était l'objectif national du Canada à l'époque. Les pays développés se sont également engagés à fournir des ressources financières « nouvelles et additionnelles » pour aider les pays en développement à établir des inventaires des émissions de GES, et à appuyer financièrement leurs efforts pour respecter les engagements importants que toutes les parties ont pris au paragraphe 1 de l'article 4 de la CCNUCC (« Engagements »).

Malheureusement, les émissions de GES ont continué d'augmenter dans de nombreux pays développés. En conséquence, un certain nombre de pays ont approuvé un ajout à la Convention et, en 1997, le Protocole de Kyoto a donc été établi dans le cadre de la CCNUCC¹. Le Protocole de Kyoto comporte des mesures qui sont à la fois plus musclées et juridiquement contraignantes. Ainsi, dans le cadre du Protocole, les pays développés ont accepté des objectifs individuels contraignants visant à ramener collectivement les émissions totales à des niveaux inférieurs de 5,2 % en moyenne à ceux de 1990 pour la première période d'engagement, c'est-à-dire de 2008 à 2012.

Hormis les changements survenus dans l'utilisation du sol, l'ensemble des émissions de GES produites par les pays développés qui ont présenté un rapport à la CCNUCC étaient, en 1999, inférieurs de plus de 20 % aux niveaux de 1990². (Ces pays sont énumérés à l'annexe I de la CCNUCC.) Bien que certaines mesures aient contribué à l'atteinte de cet objectif, ce résultat tient presque entièrement à l'effondrement économique de pays qui étaient en transition vers une économie de marché, notamment les pays de l'ancienne Union soviétique. Si le niveau de l'ensemble des émissions produites par les pays figurant à l'annexe I continue de se situer sous celui de 1990, il n'y est toutefois plus inférieur que de 3,9 %, ce qui représente en fait une augmentation de 11,2 % de 1990 à 2007³.

Les GES continuent en effet de s'accumuler dans l'atmosphère, malgré la réduction des émissions produites depuis 1990 par les pays figurant à l'annexe I. Deux facteurs expliquent cette tendance. Tout d'abord, les émissions mondiales doivent être ramenées à des niveaux de beaucoup inférieurs à ceux de 1990 avant que les concentrations dans l'atmosphère puissent diminuer. Ensuite, les émissions produites par certains pays en développement rapide ne figurant pas à l'annexe I ont considérablement augmenté.

En raison du piètre bilan des pays figurant à l'annexe I, les pays en développement doutent de l'engagement des pays développés à réduire les émissions mondiales. Ils croient en outre que les pays développés ne les ont pas suffisamment aidés à financer des pratiques de développement durable et à s'adapter aux changements climatiques.

Compte tenu de la profonde méfiance qui règne et du fait que la réduction des émissions produites par les pays en développement (comme la Chine, qui est aujourd'hui le plus grand pays émetteur, devançant les États-Unis sur ce plan) est une nécessité mathématiquement démontrée, la partie des négociations qui consiste à persuader tous les grands émetteurs de réduire leurs émissions est devenue difficile et intense. Depuis près de cinq ans, la question au cœur des négociations de la CCNUCC est de savoir comment, le cas échéant, poursuivre le processus de Kyoto et accroître l'efficacité de la CCNUCC.

2 LE PROCESSUS DE LA CCNUCC

Les pourparlers portant sur ces questions fondamentales ont débuté en 2005, à Montréal, lors de la 11^e Conférence des Parties (CP) à la CCNUCC. Le *Dialogue pour une action concertée à long terme destinée à permettre de faire face aux changements climatiques par un renforcement de l'application de la Convention* a été la première étape du processus de la CCNUCC pour ce qui est d'amener les États-Unis et d'autres grands émetteurs à envisager davantage de réductions d'émissions. Ces derniers n'avaient cependant accepté d'en discuter qu'à condition que le dialogue soit engagé « sans préjudice d'éventuelles négociations » et qu'il « ne mène pas à des négociations débouchant sur de nouveaux engagements⁴ ».

De plus, la 11^e CP a servi de première Réunion des Parties (RP) au Protocole de Kyoto⁵. Comme les États-Unis n'ont pas adhéré au Protocole de Kyoto, ils sont exclus du processus de prise de décisions dans le cadre de la RP. La première RP

a donné lieu à l'établissement d'un groupe de travail spécial au titre du Protocole de Kyoto (AWG-KP) qui a été chargé « d'étudier les nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I de la Convention pour la période postérieure à 2012 ». Le groupe de travail spécial devait également s'attacher à « achever ses travaux [...] suffisamment tôt pour éviter tout hiatus entre la première et la deuxième période d'engagement ⁶ ».

Deux ans plus tard, lors de la 13^e CP, qui s'est tenue à Bali, en Indonésie, la CP a instauré la *Feuille de route de Bali*, reconnaissant qu'il restait peu de temps pour arrêter définitivement les engagements de l'après-Kyoto pour la période postérieure à 2012 et que de nouvelles mesures étaient donc nécessaires pour lutter contre les changements climatiques. La *Feuille de route de Bali* comportait deux volets, un se rattachant au Protocole de Kyoto et l'autre à la CCNUCC. En plus de l'AWG-KP, la CCNUCC a mis sur pied un autre groupe de travail spécial chargé de recommander des mesures pour permettre « l'application intégrale, effective et continue de la Convention par une action concertée à long terme ⁷ ».

Dans l'espoir que leur étude donne lieu à un nouvel accord, chacun des deux groupes de travail devait présenter son rapport lors des réunions de la CCNUCC tenues à Copenhague en 2009. Toutefois, aucun accord n'est intervenu, de sorte que la CP et la RP ont prolongé d'un an le mandat des groupes de travail, soit jusqu'à la prochaine série de réunions sur les changements climatiques (respectivement la 16^e CP et la 6^e RP), qui aura lieu à Cancún, au Mexique, en décembre 2010.

Il existe dans la *Feuille de route de Bali* d'importantes différences entre les pays en développement et les pays développés. Manifestement, chaque volet a des incidences sur les résultats de l'autre. Toutefois, les pays en développement s'opposent fermement à toute interaction entre les deux volets. Le bilan des pays développés en matière de réduction des émissions est peu reluisant. Les pays en développement voudraient donc que l'AWG-KP se concentre sur la prise d'engagements plus fermes de la part des pays développés dans le cadre d'une deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto, mais qu'eux-mêmes soient soustraits à des engagements ayant force obligatoire.

3 L'ACCORD DE COPENHAGUE

Étant donné que les groupes de travail n'avaient pu s'entendre sur aucun texte à Copenhague, des négociations informelles se sont déroulées en dehors du processus de la CCNUCC au cours de discussions de haut niveau entre des ministres, des chefs d'État de grandes puissances économiques et des représentants de groupes régionaux ⁸. Ces discussions ont mené à la conclusion de l'Accord de Copenhague. Cet accord porte sur certains des grands enjeux des négociations : une cible de température mondiale, du financement pour les pays en développement, la vérification des réductions et des mesures différentes pour les pays développés et les pays en développement. L'aspect le plus important de l'Accord reste toutefois le fait que les principaux producteurs d'émissions de GES, tels que les États-Unis et la Chine, et les pays dont les émissions augmentent rapidement, tels que l'Inde et le Brésil, ont participé à la mise au point définitive de l'Accord de Copenhague.

Tous les pays associés à l'Accord⁹ ont convenu de ce qui suit :

- prendre des mesures pour atteindre l'objectif de réduire fortement les émissions mondiales afin que la hausse de température planétaire reste inférieure à 2 °C;
- dans le cas des pays développés, prendre l'engagement de fournir des ressources nouvelles et additionnelles de près de 30 milliards de dollars américains pour la période de 2010 à 2012 (englobant le secteur forestier et des apports d'investissements par les institutions internationales) en les répartissant de manière équilibrée entre l'adaptation et l'atténuation;
- dans le cas des pays en développement, présenter des mesures d'atténuation leur convenant et devant être mesurées, notifiées et vérifiées au niveau national;
- dans le cas des pays développés, prendre l'engagement d'atteindre des objectifs relatifs aux émissions de l'ensemble de l'économie pour 2020, ce qui permettrait, dans le cas des parties au Protocole de Kyoto, de renforcer davantage les objectifs de réductions des émissions prévues par le Protocole¹⁰.

Toutefois, du fait que les négociations ne s'étaient pas déroulées dans le cadre de la CCNUCC et que l'Accord n'était donc pas un document officiel de la CCNUCC, certains pays ont refusé qu'il soit adopté comme décision de la CP. Les décisions de la CP doivent en effet recevoir l'approbation unanime de toutes les parties. Or, une des décisions de la CP était de simplement « prendre acte » de l'Accord.

L'avenir de l'Accord en tant que document officiel est incertain. De fait, dans une lettre à la CCNUCC, la Chine indique très clairement que l'Accord ne peut qu'orienter les négociations officielles de la CCNUCC menées par les deux groupes de travail¹¹. Par ailleurs, la plupart des analyses montrent que les engagements pris jusqu'à présent sont bien inférieurs aux réductions que les scientifiques estiment nécessaires pour que la hausse de température de la planète reste inférieure à 2 °C, c'est-à-dire des réductions de 21 à 26 % par rapport aux niveaux qui résulteraient du maintien du statu quo¹². Selon des estimations basées sur les engagements actuels, les émissions ne seraient réduites que de 4 à 16 %¹³.

4 CONCLUSION

Il reste à trancher certaines questions concernant le lien de l'Accord avec les négociations à deux volets dans le cadre de la CCNUCC. Par ailleurs, il existe toujours une ligne de démarcation importante entre, d'une part, ceux qui veulent un seul accord issu de la CCNUCC, ce qui mettrait fin au Protocole de Kyoto (c'est généralement la position des pays développés), et, d'autre part, ceux qui veulent le maintien du Protocole de Kyoto, des engagements accrus de la part des pays développés et un nouvel accord issu de la CCNUCC (c'est généralement la position des pays en développement)¹⁴. Or, compte tenu du piètre bilan des pays développés en matière de réduction des émissions, l'exécution des engagements financiers pris dans le cadre de l'Accord de Copenhague serait une mesure importante pour arriver à gagner la confiance des pays en développement au moment des négociations.

La plupart des analystes minimisent actuellement la possibilité d'arriver à une entente dans le cadre des réunions de décembre 2010 qui se tiendront au Mexique. En dépit des niveaux de réduction des émissions que les pays se sont engagés à respecter, il est donc essentiel de déployer beaucoup plus d'efforts pour atteindre l'objectif de l'Accord consistant à réduire suffisamment les émissions pour atteindre les concentrations de GES dans l'atmosphère qu'on estime nécessaires pour que l'augmentation de la température de la planète reste inférieure à 2 °C.

NOTES

1. États-Unis, Sénat, *A resolution expressing the sense of the Senate regarding the conditions for the United States becoming a signatory to any international agreement on greenhouse gas emissions under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1^{re} session, 105^e congrès, 25 juillet 1997, S. RES. 98.IS. Il faut noter que les États-Unis, qui étaient alors le plus grand pays émetteur, ont signé le Protocole de Kyoto mais ne l'ont pas ratifié. La ratification nécessite l'assentiment des deux tiers des membres du Sénat, lesquels avaient voté unanimement contre le principe d'un protocole qui n'obligeait pas aussi les pays en développement à prendre de nouveaux engagements pour limiter ou réduire les émissions de GES au cours de la même période. Le président Bill Clinton n'a donc jamais présenté le Protocole au Sénat pour ratification.
2. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques [CCNUCC], [National communications from parties included in Annex I to the Convention: Report on national greenhouse gas inventory data from Annex I Parties for 1990 to 1999](#), Document n° FCCC/SBI/2001/13/Corr.1, 9 mai 2002.
3. CCNUCC, [Données présentées dans les inventaires de gaz à effet de serre pour la période 1990-2007](#), document n° FCCC/SBI/2009/12, 21 octobre 2009.
4. CCNUCC, « [Décision 1/CP.11 : Dialogue pour une action concertée à long terme destinée à permettre de faire face aux changements climatiques par un renforcement de l'application de la Convention](#) », *Rapport de la onzième session de la Conférence des Parties tenue à Montréal du 28 novembre au 10 décembre 2005; Additif – Deuxième partie : Mesures prises à la Conférence des parties à sa onzième session*, document n° FCCC/CP/2005/5/Add. 1, 30 mars 2006, p. 6.
5. La Conférence des Parties est l'organe suprême de la CCNUCC et la Réunion des Parties est l'organe suprême du Protocole de Kyoto. Les décisions de chacune sont prises par voie de consensus.
6. CCNUCC, [Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto](#).
7. CCNUCC, [Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention](#).
8. Pour en savoir plus sur les groupes de pays jouant un rôle important dans les négociations sur les changements climatiques, voir [Party Groupings](#), dans la *Feuille de route de Bali* de la CCNUCC.
9. Les pays se sont associés à l'Accord de Copenhague en présentant une acceptation officielle écrite de ses objectifs à la CCNUCC.
10. Les termes sont tirés de l'Accord, mais ils ont été reformulés par souci de clarté et de concision.

NÉGOCIATIONS SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

11. Bureau des changements climatiques, Commission nationale du développement et de la réforme de la Chine, [Letter to the Executive Secretary of the UNFCCC Secretariat](#) (portant sur la position de la Chine sur l'Accord de Copenhague), 1^{er} février 2010.
12. Centre Pew sur les changements climatiques mondiaux, [Adding up the Numbers: Mitigation Pledges under the Copenhagen Accord](#), mars 2010.
13. Centre Pew sur les changements climatiques mondiaux, [Targets and Actions under the Copenhagen Accord](#).
14. Institut international du développement durable, « [Résumé des pourparlers de Bonn sur le changement climatique : 9-11 avril 2010](#) », *Bulletin des Négociations de la Terre*, vol. 12, n° 460, 14 avril 2010.

ANNEXE – ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DU CANADA EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

L'OBJECTIF DU CANADA DANS LE CADRE DU PROTOCOLE DE KYOTO

L'objectif de réduction des émissions du Canada dans le cadre du Protocole de Kyoto était de 6 % sous les niveaux de 1990, en moyenne, de 2008 à 2012. En 2007, les émissions du Canada étaient de 27 % supérieures aux niveaux de 1990 et de 35 % supérieures à l'objectif de Kyoto. Le fait de commencer la période d'engagement de 2008 à ces niveaux d'émissions aurait exigé une réduction des émissions de plus de 50 % en cinq ans¹. À la suite de l'élection de 2006, le gouvernement du Canada a décidé de ne pas respecter l'objectif du Protocole de Kyoto.

LE CANADA ET L'ACCORD DE COPENHAGUE

Le Canada s'est associé à l'Accord le 29 janvier 2010. L'engagement qu'il a pris est le même que l'objectif annoncé pour les États-Unis, soit un objectif global de réduction des émissions de 17 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2020, sous réserve d'une mesure législative définitive. Le Congrès américain pourrait toutefois ne pas approuver cet objectif, de sorte que l'objectif du Canada demeure provisoire. La position officielle du Canada est que son objectif sera aligné sur l'objectif d'émissions et l'année de référence des États-Unis. Environnement Canada estime que si on maintient le statu quo, les émissions du Canada s'élèveront à environ 940 mégatonnes (équivalents CO₂) par année d'ici 2020². Étant donné que les émissions produites en 2005 étaient de 731 mégatonnes, l'objectif de 2020 est de 606 mégatonnes par année, soit une diminution d'environ 36 % par rapport aux niveaux escomptés en cas de maintien du statu quo.

Aux États-Unis, compte tenu de la hausse des coûts de l'énergie, des engagements en matière d'énergie renouvelable pris par les États et de l'importance des émissions en 2005, on ne prévoit pas que les émissions dépasseront de beaucoup les niveaux de 2005 d'ici 2020³. Cela signifie que l'objectif du pays se situe à environ 17 % sous les niveaux escomptés en cas de maintien du statu quo. En présumant que chaque unité basée sur le maintien du statu quo a été calculée de façon semblable, l'objectif du Canada pourrait être plus difficile à atteindre que celui des États-Unis. En outre, plus le Canada attend la décision des États-Unis au sujet de la réduction des émissions, plus il lui sera difficile d'atteindre ses objectifs d'ici 2020.

NOTES

1. Chambre des communes, Comité permanent de l'environnement et du développement durable, [Trouver l'énergie d'agir : réduire les émissions de gaz à effet de serre du Canada](#), juillet 2005, p. 7.

NÉGOCIATIONS SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

2. Environnement Canada, [*Prendre le virage : Modélisation détaillée des émissions et des répercussions économiques – Annexe 4 : Scénario de référence d'Environnement Canada relatif aux émissions de gaz à effet de serre pour 2020.*](#)
3. U.S. Energy Information Administration, « [Emissions from energy use](#) », *Annual Energy Outlook 2010*, p. 82.