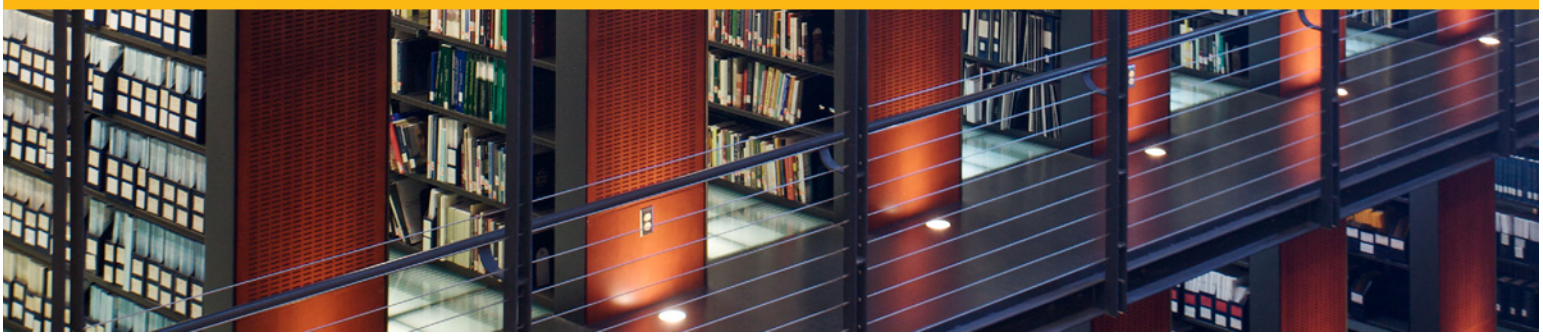
BIBLIOTHÈQUE *du* PARLEMENT
LIBRARY *of* PARLIAMENT

ÉTUDE GÉNÉRALE



Négociations sur les changements climatiques – La *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* en contexte

Publication n° 2014-03-F
Le 7 janvier 2014
Révisée le 10 novembre 2015

Tim Williams

Division de l'économie, des ressources et des affaires internationales
Service d'information et de recherche parlementaires

Les ***études générales*** de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales 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, et ce, de façon objective et impartiale.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2015

Négociations sur les changements climatiques – La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques *en contexte*
(Étude générale)

Publication n° 2014-03-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 1

2 CONTEXTE 1

2.1 Le contexte scientifique 1

2.2 La *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* 2

2.2.1 Engagements volontaires : la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* 3

2.2.2 Engagements contraignants : la première période d'engagement du Protocole de Kyoto 3

3 L'IMPORTANCE DE METTRE LES BOUCHÉES DOUBLES 4

4 LES NÉGOCIATIONS DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : L'APRÈS-KYOTO 6

4.1 Le processus de négociation – vers d'autres mesures 6

4.1.1 2005 : Le travail s'amorce 6

4.1.2 2007 : La Feuille de route de Bali 7

4.1.3 2009 : L'Accord de Copenhague 7

4.1.4 2011 : Durban et la préparation d'un accord en 2015 8

4.1.5 2012 : La poursuite de Kyoto 8

4.1.6 2013 : « Contributions prévues déterminées au niveau national » 9

4.1.7 L'état actuel des négociations 9

5 CONCLUSION 9

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

NÉGOCIATIONS SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES – LA *CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES* EN CONTEXTE

1 INTRODUCTION

Pour atténuer les risques que présentent les changements climatiques, il est impératif de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre, en plus de préparer notre adaptation. La réduction des émissions exige une action concertée de la part de la communauté internationale, en particulier des pays qui génèrent la plus grande partie des émissions. La *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (la « Convention ») est l'accord directeur qui régit la plupart des négociations multilatérales visant à contrer la menace des changements climatiques. Toutefois, malgré les nombreux engagements en matière de réduction des émissions qui ont été pris aux termes de la Convention, les émissions continuent d'augmenter, entraînant l'accumulation de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Afin que soit respecté le plus récent échéancier – accepté aux conférences de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) [1] –pour la rédaction d'un nouvel accord, les négociations devront rapidement permettre de surmonter des positions bien arrêtées. Le présent document décrit le contexte scientifique, politique et historique des négociations de la CCNUCC.

2 CONTEXTE

2.1 LE CONTEXTE SCIENTIFIQUE

Dans les années 1980, un volume croissant de données scientifiques est venu conforter la thèse voulant que les émissions de gaz à effet de serre liées à l'activité humaine – en particulier le dioxyde de carbone (CO_2) provenant de la consommation de combustibles fossiles – engendrent un déséquilibre énergétique mondial. Des concentrations élevées de gaz à effet de serre dans l'atmosphère emprisonnaient en effet la chaleur à la surface de la Terre, qui perdait donc moins d'énergie qu'elle en recevait du soleil, d'où la crainte croissante que le réchauffement subséquent de l'atmosphère et des océans puisse entraîner l'évolution du climat.

Ces données ont été exposées à l'occasion de conférences mondiales, dont la Conférence mondiale sur l'atmosphère en évolution, qui s'est déroulée à Toronto en 1988. Cette année-là, l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations Unies pour l'environnement ont établi le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et l'ont chargé de « produire, sur la foi des éléments scientifiques disponibles, des évaluations de tous les aspects de l'évolution du climat et de ses répercussions, pour permettre la formulation de stratégies d'intervention réalistes [2] ».

L'Assemblée générale des Nations Unies a ensuite prié l'Organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations Unies pour l'environnement, agissant par l'entremise du GIEC, « de prendre […] les mesures qui permettront de disposer […] d'une étude d'ensemble et de recommandations » sur l'état des connaissances en climatologie et en matière d'évolution du climat, sur les effets sociaux et économiques de l'évolution du climat, sur les interventions possibles, y compris le renforcement des instruments internationaux, et sur les éléments à prévoir dans une éventuelle convention internationale [3].

Depuis, le GIEC a publié cinq rapports. Le premier chapitre du cinquième, rendu public en septembre 2013, traitait des éléments scientifiques des changements climatiques. Il contenait la conclusion suivante :

> Le réchauffement du système climatique est sans équivoque, et depuis les années 1950, bon nombre des changements observés sont sans précédent depuis des décennies voire des millénaires. L'atmosphère et l'océan se sont réchauffés, la couverture de neige et de glace a diminué, le niveau des mers s'est élevé et les concentrations de gaz à effet de serre ont augmenté [4].

D'après le rapport, l'augmentation de la concentration atmosphérique de CO_2 attribuable à l'activité humaine depuis 1750 contribue plus que tout autre facteur à l'absorption d'énergie par le système climatique. Cette absorption est à l'origine du réchauffement de la surface terrestre [5].

Les versions préliminaires des documents du GIEC font l'objet d'un examen par les pairs et par les gouvernements qui vise à garantir leur exactitude, leur exhaustivité et leur objectivité. Les résumés à l'intention des décideurs, en particulier, donnent lieu à un examen détaillé et sont approuvés ligne par ligne par les gouvernements [6]. Environnement Canada joue un rôle de premier plan dans la production et l'examen des rapports du GIEC au nom du gouvernement du Canada.

2.2 LA *CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES*

Le premier rapport du GIEC, paru en 1990, a conduit directement à la signature en 1992 de la Convention au Sommet de la Terre, à Rio de Janeiro (Brésil). L'objectif ultime de la Convention est de :

> stabiliser […] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable [7].

La Conférence des Parties (CP) est le principal organisme décisionnel (« l'organe suprême ») de la CCNUCC et se réunit une fois l'an pour examiner la mise en œuvre de la Convention et prendre les décisions nécessaires pour en promouvoir l'efficacité. La Convention elle-même étant un « cadre », une des tâches importantes de la CP consiste à décider s'il convient d'adopter d'autres instruments juridiques

ou accords particuliers pour améliorer les chances que l'on réussisse à atteindre son objectif.

Les accords sur la réduction des émissions comportent à la fois des initiatives facultatives et des mesures contraignantes, mais aucun n'a encore abouti à une réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

2.2.1 ENGAGEMENTS VOLONTAIRES : LA *CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES*

Les pays développés ont jusqu'à présent été à l'origine de la plus grande part des émissions mondiales et ils disposent de plus grands moyens que les pays en développement sur les plans technologique et économique pour amorcer et gérer le changement. Par conséquent, il a été convenu dans la Convention que c'est à eux qu'il incomberait de prendre la tête des efforts déployés à l'échelle mondiale pour réduire les émissions. Cette décision repose sur une notion clé dans la Convention, à savoir celle des « responsabilités communes, mais différenciées ».

En 1992, par la voie de la Convention, les pays développés ont accepté volontairement de réduire leurs émissions, de façon individuelle ou collective, pour les ramener aux niveaux de 1990 au plus tard en 2000. Tel était l'objectif que le Canada s'était donné à l'époque. Les pays développés se sont également engagés à fournir aux pays en développement des ressources financières « nouvelles et additionnelles » pour les aider à dresser des inventaires des émissions de gaz à effet de serre et à financer l'exécution des mesures nécessaires au respect des engagements substantiels que toutes les parties, y compris les pays en développement, ont pris au paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention (« Engagements »).

2.2.2 ENGAGEMENTS CONTRAIGNANTS : LA PREMIÈRE PÉRIODE D'ENGAGEMENT DU PROTOCOLE DE KYOTO

En dépit des promesses faites dans le cadre de la Convention, les émissions de gaz à effet de serre 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 était établi au titre de celle-ci. Il comporte des mesures plus musclées que la Convention, dont certaines sont juridiquement contraignantes.

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. L'objectif du Canada était de ramener ses émissions à un niveau inférieur de 6 % aux niveaux de 1990 au cours de cette période (voir l'annexe pour plus de renseignements sur les objectifs du Canada). Le Protocole est entré en vigueur en février 2005.

En fait, l'objectif collectif de Kyoto avait été atteint cinq ans avant la signature du Protocole : dès 1992 en effet, les émissions des pays industrialisés étaient tombées à environ 7 % en deçà des niveaux de 1990[8]. Cette baisse résultait cependant de

l'effondrement économique de pays qui étaient en transition vers une économie de marché, par exemple les pays de l'ancienne Union soviétique, dont les émissions en 2012 demeuraient inférieures d'environ 38 % aux niveaux de 1990. En revanche, les émissions produites par les pays entièrement industrialisés (à l'exclusion donc des économies en transition) ont augmenté d'environ 11 % entre 1990 et 2007 avant de fléchir pendant la récession de 2008 [9].

Parce que le Protocole permettait aux pays d'échanger des crédits de réduction d'émissions, le surplus de réductions dans les pays en transition aurait théoriquement donné la possibilité aux pays pleinement industrialisés de se contenter d'acheter des crédits aux pays en transition pour remplir leurs propres obligations. Si tel avait été le cas, la crédibilité du Protocole de Kyoto en aurait souffert. Il a donc été précisé dans le Protocole que l'achat de tels crédits devait obligatoirement se faire à titre de complément des mesures internes. On a cependant omis d'y définir la notion de « complément » et indiqué simplement que les mesures internes devaient « constituer un élément important » de l'effort de chaque État [10].

Le succès du Protocole a été relatif. À part les pays en transition, certains pays industrialisés ont réussi à réduire leurs émissions dès 2011, notamment le Royaume-Uni (-27,8 %), la Suède (-15,5 %) et le Danemark (-17,6 %) [11]. Par contre, le Protocole n'a pas eu l'incidence souhaitée du fait que les États-Unis n'y ont jamais adhéré et que certains pays, tels que le Canada, étaient en passe de rater leur objectif. En décembre 2011, le Canada a avisé la CCNUCC qu'il se retirerait du Protocole en décembre 2012. Il a été le seul pays à le faire au cours de la première période d'engagement.

On a ajouté une deuxième période d'engagement au Protocole de Kyoto, et l'Accord de Copenhague prévoit la possibilité de prendre des engagements volontaires. Ces deux faits nouveaux sont examinés dans la section 4.1 du présent document.

Bien que les décisions des pouvoirs publics, comme l'abandon des centrales au charbon au profit de centrales au gaz naturel, puissent avoir un effet sur les niveaux des émissions, les tendances globales observées dans les pays industrialisés sont en grande partie le fait de la conjoncture : les émissions augmentent en période de croissance économique et diminuent en période d'effondrement et de récession. Parallèlement, les émissions des grands pays en développement comme la Chine augmentent au rythme de leur industrialisation. Il est donc clair que pour atteindre l'objectif de la Convention, il faudra des cibles plus ambitieuses et une réelle mobilisation de la communauté internationale.

3 L'IMPORTANCE DE METTRE LES BOUCHÉES DOUBLES

Jusqu'à maintenant, la portée des accords internationaux et les objectifs de réduction des émissions qui y figurent n'ont pas été assez ambitieux pour avoir un effet significatif sur les émissions mondiales. Au demeurant, de nombreux objectifs n'ont même pas été atteints. Les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère continuent d'augmenter. Le taux annuel de croissance du CO_2 atmosphérique a

doublé en 50 ans, et en 2013, la concentration de CO_2 a franchi pour la première fois le cap des 400 parties par million [12]. La température mondiale moyenne s'est réchauffée de 0,85 °C (la fourchette allant de 0,65 à 1,06 °C) depuis 1880, et la décennie écoulée a été la plus chaude de l'ère des observations par instrument [13].

La mesure exacte dans laquelle il faudrait réduire les émissions pour empêcher toute perturbation dangereuse du système climatique constitue un important point en litige dans les négociations internationales. La question de savoir ce qui constitue une « perturbation dangereuse » et la manière de fixer des seuils propres à prévenir une telle occurrence alimentent en effet un vif débat dans les milieux scientifique et politique. Dans ce contexte, et en dépit des critiques que suscitent les propositions d'adoption d'un seuil de température [14], l'Union européenne et le G8 ont convenu qu'il faudrait plafonner la croissance de la température mondiale moyenne à 2 °C au-dessus de la température préindustrielle. Ce seuil a maintenant été accepté dans le cadre de la CCNUCC.

Le plus récent rapport du GIEC met en perspective les implications de cet objectif. Pour avoir 66 % de chances d'éviter une hausse de 2 °C par rapport à la période de 1861 à 1880, il faudrait « que les émissions cumulées de toutes les sources anthropiques de CO_2 soient […] comprises entre […] 0 et environ 1 000 GtC [1 GtC = 1 gigatonne ou 1 milliard de tonnes métriques de carbone] […], depuis cette période [15] ». Quand on inclut les facteurs autres que le CO_2, il faut ramener le plafond à 790 GtC. Or, le GIEC ajoute qu'« [e]n 2011, le total déjà émis s'élevait à 515 (445 à 585) GtC [16] ».

Les émissions mondiales s'élevaient à environ 10 GtC par année en 2011, soit une progression de plus de 50 % depuis 1990. Si ce niveau n'augmente pas, les émissions cumulatives atteindront le seuil maximal d'ici environ 28 ans, mais si rien n'est fait pour réduire les émissions, on y arrivera avant.

Le ralentissement apparent du rythme d'élévation de la température terrestre au cours des 15 dernières années pourrait retarder le moment où l'on dépassera le seuil de 2 °C. Il pourrait également signifier que les modèles informatiques surestiment l'effet du CO_2 sur le système climatique, ce qui nous laisserait aussi davantage de temps pour réduire les émissions. Si toutefois le seuil de 2 °C représente réellement un point dangereux, l'urgence de réduire les émissions demeure.

Bien que certains énergéticiens aient proposé des pistes de solution, la tâche sera colossale si l'on veut infléchir suffisamment l'évolution des émissions pour atteindre les objectifs de Kyoto [17]. Il est urgent d'agir pour ne pas dépasser le seuil de 2 °C, mais le progrès des négociations de la CCNUCC ne le reflète pas. Depuis près de sept ans, la question au cœur des négociations de la CCNUCC est de savoir comment poursuivre le processus de Kyoto – voire s'il convient de le faire – et rendre la mise en œuvre de la Convention plus efficace.

4 LES NÉGOCIATIONS DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : L'APRÈS-KYOTO

Tant les objectifs volontaires initiaux de la Convention que les objectifs contraignants du Protocole de Kyoto étaient considérés comme des premiers pas qui ouvriraient la voie à une action mondiale de plus grande envergure. Les Parties aux négociations de la CCNUCC ont maintenant accepté le défi considérable qui consiste à éviter de dépasser le seuil de 2 °C.

La politique internationale joue un rôle non négligeable dans les négociations. En raison du piètre bilan des pays développés en général, les pays en développement doutent de la volonté de ceux-ci de prendre la tête de l'effort de réduction des émissions mondiales. Ils estiment 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, quoique certaines décisions récentes prises à la CCNUCC soient de nature à contribuer au règlement de ces problèmes.

Compte tenu de la 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, il est désormais impératif de persuader tous les grands émetteurs de réduire leurs émissions, une tâche difficile qui exigera des efforts assidus.

4.1 LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION – VERS D'AUTRES MESURES

Les pourparlers sur la poursuite du processus de Kyoto et l'efficacité accrue de la mise en œuvre de la Convention ont débuté en 2005, à Montréal, lors de la 11e Conférence des Parties à la Convention. (Dite « CP 11 », cette rencontre a également servi de première réunion des Parties au Protocole de Kyoto, ou RP 1.) Voici une chronologie des jalons importants des négociations qui se sont déroulées depuis.

4.1.1 2005 : LE TRAVAIL S'AMORCE

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 d'un processus engagé dans le cadre de la CCNUCC pour amener les États-Unis et d'autres grands émetteurs à envisager davantage de réductions d'émissions. Toutefois, le dialogue n'a pas mené « à des négociations débouchant sur de nouveaux engagements[18] ».

De plus, un groupe de travail établi au titre du Protocole de Kyoto (AWG-KP) a été chargé « d'étudier les nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I [l'annexe de la Convention constituée d'une liste de pays développés] pour la période postérieure à 2012 ». Le groupe de travail devait s'attacher à « achever ses travaux […] suffisamment tôt pour éviter tout hiatus entre la première et la deuxième période d'engagement[19] ».

4.1.2 2007 : LA FEUILLE DE ROUTE DE BALI

Aux réunions de la CCNUCC à Bali (Indonésie), en 2007, la CP a instauré la Feuille de route de Bali. Ce plan comportait deux volets, l'un se rattachant au Protocole de Kyoto et l'autre, à la Convention. Ainsi, parallèlement à l'AWG-KP, la CCNUCC a mis sur pied un groupe de travail spécial (AWG-LCA) chargé de recommander des mesures qui permettraient « l'application intégrale, effective et continue de la Convention par une action concertée à long terme[20] ». Seuls les États parties au Protocole de Kyoto pouvaient être représentés à l'AWG-KP, alors que l'AWG-LCA était ouvert à tous les États parties à la Convention.

Bien que l'on ait tenté d'isoler les deux volets l'un de l'autre, ils avaient chacun forcément des conséquences l'un pour l'autre. Les pays en développement voulaient maintenir le Protocole de Kyoto, mais en lui donnant des objectifs plus ambitieux, tandis que d'autres pays, en particulier les États-Unis, souhaitaient un nouvel accord dans le cadre de la Convention qui engloberait tous les grands pays émetteurs.

Dans l'espoir que leur travail permette d'aboutir à un nouvel accord, on avait demandé aux deux groupes de présenter leurs conclusions lors des réunions de la CCNUCC à Copenhague (Danemark) en 2009. Il s'est toutefois avéré impossible de concilier leurs positions, et la CP et la RP ont décidé de prolonger le mandat des deux groupes.

4.1.3 2009 : L'ACCORD DE COPENHAGUE

En l'absence de consensus à Copenhague, des négociations informelles se sont déroulées en marge 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[21]. Ces discussions ont mené à la rédaction de l'Accord de Copenhague.

Cet accord fait état de 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 pour les pays en développement. L'aspect le plus important de l'Accord reste le fait que les principaux producteurs d'émissions de gaz à effet de serre, 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 sa mise au point définitive.

On a ensuite invité les États à faire part par écrit à la CCNUCC de leur volonté d'être associés à l'Accord et de souscrire à ses objectifs, lesquels comptent notamment les suivants :

- s'engager à prendre des mesures pour réduire fortement les émissions mondiales afin que la hausse de température planétaire reste inférieure à 2 °C;
- dans le cas des pays développés, s'engager à 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 le truchement d'institutions internationales) en les répartissant de manière équilibrée entre les mesures d'adaptation et les mesures d'atténuation;

- dans le cas des pays en développement, s'engager à mettre en œuvre des mesures d'atténuation qui leur sont adaptées et dont la mesure, la notification et la vérification relèveront des autorités nationales;
- dans le cas des pays développés, s'engager à 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 faire progresser les réductions d'émissions découlant du Protocole[22].

Du fait que les négociations se sont déroulées hors du cadre de la CCNUCC, l'Accord n'est pas un document officiel de la CCNUCC, mais la CP en a néanmoins « pris acte ».

En 2010, le libellé de l'Accord de Copenhague a été officiellement adopté au cours des réunions de Cancún (Mexique) sur les changements climatiques. Fait notable, il l'a été malgré l'opposition persistante de la Bolivie, c'est-à-dire en l'absence d'unanimité. Le processus décisionnel fait depuis l'objet de débats qui entravent la mise en œuvre de la Convention.

4.1.4 2011 : DURBAN ET LA PRÉPARATION D'UN ACCORD EN 2015

Conscients de l'écart entre l'effet collectif des engagements individuels des pays et les efforts estimatifs requis pour réduire suffisamment les émissions pour éviter de dépasser le seuil de 2 °C, les États parties ont décidé à la CP de 2011, à Durban (Afrique du Sud), « de lancer un processus en vue d'élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties[23] ». À cette fin, on a établi le Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée (ADP) qui doit soumettre sa proposition au plus tard en 2015 de manière que ce texte, quelle que soit la formule retenue, puisse entrer en vigueur en 2020[24].

Les travaux de l'ADP se divisent en deux volets. L'un porte sur l'élaboration de l'accord de 2015. L'autre examine les moyens d'amener la communauté mondiale à déployer des efforts de réduction des émissions plus ambitieux avant 2020, puisque la tâche sera encore plus ardue si l'on attend l'entrée en vigueur d'un nouvel accord.

4.1.5 2012 : LA POURSUITE DE KYOTO

À part constater le besoin de faire preuve d'une plus grande ambition dans la réduction mondiale des émissions, la CP 18 de 2012, qui s'est déroulée à Doha (Qatar), a pris la décision importante de modifier le Protocole de Kyoto afin de prévoir une seconde période d'engagement de huit ans débutant en 2013 qui permettra de conserver les mécanismes de Kyoto, tels que le système d'échange d'émissions, jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel accord en 2020. Par contre, cette seconde période mobilise moins de pays, puisque la Russie et le Japon n'ont pas

accepté d'assumer de nouveaux engagements et que le Canada s'est retiré du Protocole.

4.1.6 2013 : « CONTRIBUTIONS PRÉVUES DÉTERMINÉES AU NIVEAU NATIONAL »

Les réunions de 2013 à Varsovie (Pologne) ont mené à la décision d'inviter « toutes les Parties à engager ou amplifier les préparatifs internes de leurs contributions prévues déterminées au niveau national[25] ». Divers aspects de cette décision sont significatifs. Entre autres, le terme « contribution » remplace le terme « engagement », et il n'est pas fait mention de la nature de la « force de loi » de l'éventuel accord de 2015, ni de la façon dont on s'y prendra pour fixer les engagements prévus dans l'accord d'une façon qui sera acceptable pour toutes les Parties et qui préviendra de manière vérifiable le dépassement du seuil de 2 °C[26].

4.1.7 L'ÉTAT ACTUEL DES NÉGOCIATIONS

Selon les décisions prises à la CP 18 de Doha en 2012, un projet d'accord devait être prêt au plus tard en mai 2015. En février 2015, l'ADP a diffusé un document de négociation[27]. Le processus de négociation pour finaliser l'accord a été convenu à la CP 20 de Lima (Pérou) en 2014. À la dernière session de l'ADP qui s'est tenue du 19 au 23 octobre 2015, des problèmes sont apparus dans la rédaction de la dernière version du projet d'accord[28]. Une analyse[29] laisse entendre qu'il sera difficile de parvenir à un accord final.

Un élément critique du nouvel accord sera de faire en sorte que les engagements collectifs des Parties respectent le seuil de 2 °C tout en permettant aux États de fixer leurs propres objectifs[30].

Plusieurs pays ont déjà soumis leurs contributions prévues déterminées au niveau national. Par exemple, les États-Unis ont accepté une cible consistant à réduire ses émissions de 26 à 28 % par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2025, et de tenter le plus possible d'atteindre 28 %[31]. Pour sa part, l'Union européenne s'est fixé une cible obligatoire consistant à réduire d'ici 2030 ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % par rapport aux niveaux de 1990[32]. L'annexe au présent document présente les cibles du Canada.

Selon un récent rapport de l'ONU[33], si les promesses de réduction des émissions mondiales faites jusqu'à présent sont tenues, elles auront pour effet de ralentir la progression des émissions mondiales, mais pas d'empêcher leur augmentation; en 2030, ces émissions devraient atteindre des niveaux qui sont de 37 à 52 % au-dessus des niveaux de 1990.

5 CONCLUSION

Les présidents de l'ADP ont fait observer en août 2013 qu'il se dégage des discussions que « la science, l'équité, la situation particulière de chaque pays, ainsi que la souplesse, l'efficacité et la participation figureront parmi les grandes considérations qui présideront à la conception de l'accord de 2015[34] ». Ce constat

se rapproche de celui du GIEC, qui était parvenu à la conclusion suivante en 2007 : « Il y a un large consensus dans la littérature qu'un accord, pour être un bon accord, doit être efficace d'un point de vue environnemental, être rentable, intégrer des considérations de distribution et d'équité, et être faisable institutionnellement [35] ».

Entre-temps, il devient de plus en plus urgent de réduire les émissions en vue d'atteindre l'objectif de la Convention. Les modélisations du système climatique montrent que même si les émissions de gaz à effet de serre devaient cesser d'augmenter, l'élévation de la température persisterait pendant des siècles. De plus, les investissements actuels dans l'infrastructure des combustibles fossiles pérenniseront pendant des dizaines d'années encore les émissions qui y seront associées. Parallèlement, pour que la négociation et la mise en œuvre d'un accord aient des chances d'aboutir, il faudra trouver le moyen de désamorcer les importants tiraillements politiques entre pays développés et pays en développement qui entravent la conclusion d'un accord efficace.

Suivant des estimations figurant dans un rapport produit pour la Banque mondiale, en l'absence d'engagements supérieurs à ceux pris au titre de l'Accord de Copenhague, la probabilité que le réchauffement dépasse 4 °C en 2100 est de 20 %, et ce cap sera franchi plus tôt si les engagements actuels ne sont pas respectés. Le rapport conclut que dans un « monde où le réchauffement atteindrait 4 °C de plus que les niveaux préindustriels, des vagues de chaleur sans précédent, de graves sécheresses et d'importantes inondations se produiraient dans de nombreuses régions, entraînant de graves répercussions sur les systèmes humains, les écosystèmes et les services associés [36] ».

Une augmentation de la température mondiale moyenne de 4 °C constitue sans doute un danger plus certain, mais pour la CCNUCC, le seuil de risque pour le système climatique se situe à 2 °C. La réduction des émissions mondiales s'étant avérée une tâche difficile, le dépassement de ce seuil devient probable. Même si la CCNUCC n'a pas réussi à conclure un accord international efficace, elle a néanmoins attiré l'attention sur les changements climatiques et joué un rôle catalyseur dans l'adoption de programmes nationaux et l'exécution d'activités internationales qui n'auraient probablement pas vu le jour autrement. Selon des données récentes, la croissance des émissions a été plus lente en 2012 qu'au cours des années précédentes [37].

On peut bien sûr espérer que les mesures actuelles, en particulier le remplacement de combustible, permettront de freiner la croissance des émissions, mais il faudra consentir des efforts beaucoup plus substantiels si l'on veut arriver à réduire les émissions et à faire baisser suffisamment les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre pour atteindre les objectifs de la CCNUCC.

NOTES

1. « Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques » désigne aussi un organisme constitué pour faciliter la mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre. Dans la présente étude, le sigle « CCNUCC » est utilisé pour désigner cet organisme, et le mot « Convention », pour désigner l'accord lui-même.
2. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), *History* [TRADUCTION].
3. Assemblée générale des Nations Unies, *Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures*, A/RES/43/53, 6 décembre 1988.
4. GIEC, « Résumé à l'intention des décideurs », dans *Changements climatiques 2013 – Les éléments scientifiques. Contribution du Groupe de travail I au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, 2013, p. 2.
5. GIEC (2013). Paraphrase des conclusions quant aux causes auxquelles est attribuée l'altération du bilan énergétique de la Terre (estimée en termes de « forçage radiatif »), p. 11.
6. GIEC, *Établissement des rapports du GIEC*.
7. Nations Unies, *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, art. 2, 1992.
8. Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), Organe subsidiaire de mise en œuvre, figure 2 : « Évolution des émissions de gaz à effet de serre des Parties visées à l'annexe I, 1990-2012 », dans *Données présentées dans les inventaires de gaz à effet de serre pour la période 1990-2012*, FCCC/SBI/2014/20, 17 novembre 2014, p. 9.
9. *Ibid*.
10. CCNUCC, *Rapport de la Conférence des Parties sur les travaux de sa septième session, tenue à Marrakech du 29 octobre au 10 novembre 2001 – Additif, Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties*, FCCC/CP/2001/13/Add.2, 21 janvier 2002.
11. CCNUCC, figure 3 : « Évolution du total des émissions globales de gaz à effet de serre des différentes Parties visées à l'annexe I, 1990-2011 », dans *Données présentées dans les inventaires nationaux de gaz à effet de serre pour la période 1990-2011* (2013), p. 11.
12. États-Unis, Département du Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, Global Greenhouse Gas Reference Network, *Trends in Atmospheric Carbon Dioxide*.
13. GIEC (2013), p. 3.
14. Voir, par exemple, Brigitte Knopf *et al*., « The 2°C Target Reconsidered », chap. 12 dans O. Edenhofer *et al*. (dir.), *Climate Change, Justice and Sustainability: Linking Climate and Development Policy*, Dordrecht (Pays-Bas), Springer Science and Business Media, 2012, p. 121 à 137.
15. GIEC (2013), p. 25.
16. *Ibid*.
17. Voir, par exemple, Agence internationale de l'énergie, *Four energy policies can keep the 2°C climate goal alive*, communiqué, 10 juin 2013.

18. 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 par la Conférence des Parties à sa onzième session*, FCCC/CP/2005/5/Add.1, 30 mars 2006, p. 3.

19. CCNUCC, « Décision 1/CMP.1 – Étude au titre du paragraphe 9 de l'article 3 du Protocole de Kyoto des engagements des Parties visées à l'annexe I de la Convention pour les périodes suivantes », *Rapport de la première session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto tenue à Montréal du 28 novembre au 10 décembre 2005 – Additif, Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto à sa première session*, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, 30 mars 2006, p. 3.

20. CCNUCC, *Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA)*.

21. Pour en savoir plus sur les groupes de pays jouant un rôle important dans les négociations sur les changements climatiques, voir CCNUCC, *Les groupes de Parties*.

22. Le texte est tiré de l'Accord de Copenhague, mais il a été reformulé par souci de clarté et de concision. (Voir CCNUCC, *Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009 – Additif, Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa quinzième session*, FCCC/CP/2009/11/Add.1, 30 mars 2010.)

23. CCNUCC, « Décision 1/CP.17 – Création d'un groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée », *Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-septième session, tenue à Durban du 28 novembre au 11 décembre 2011 – Additif, Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa dix-septième session*, FCCC/CP/2011/9/Add.1, 15 mars 2012, p. 2.

24. *Ibid*.

25. CCNUCC, « 1/CP.19 – Moyens de poursuivre la mise en œuvre de la plate-forme de Durban », dans *Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-neuvième session, tenue à Varsovie du 11 au 23 novembre 2013, Additif – Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa dix-neuvième session*, p. 4.

26. Institut international du développement durable (IIDD), « Compte-rendu de la Conférence de Varsovie sur les changements climatiques, 11-23 novembre 2013 », *Bulletin des Négociations de la Terre*, vol. 12, n° 594, 26 novembre 2013.

27. CCNUCC, Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée, *Negotiating text*, FCCC/ADP/2015/1, 25 février 2015.

28. CCNUCC, Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée, *Draft agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, ADP.2015.11.InformalNote, 10 novembre 2015 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

29. IIDD, « Résumé de la Conférence de Bonn sur le changement climatique : 19-23 octobre 2015 », *Bulletin des Négociations de la Terre*, vol. 12, no. 651, 25 octobre 2015.

30. IIDD, « Compte-rendu de la Conférence de Bonn sur les changements climatiques, 3-14 juin 2013 », *Bulletin des Négociations de la Terre*, vol. 12, n° 580, 17 juin 2013.

31. La Maison-Blanche, *Fact Sheet: U.S. Reports its 2025 Emissions Target to the UNFCCC*, 31 mars 2015.

32. Présidence de la Lettonie du Conseil de l'union européenne, *Submission by Latvia and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States*, 6 mars 2015.

33. CCNUCC, *Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions*, Note by the secretariat, FCCC/CP/2015/7, 30 octobre 2015, [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

34. CCNUCC, Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée, *Note on progress: Note by the Co-Chairs*, ADP.2013.14.InformalNote, 13 août 2013 [TRADUCTION].

35. Terry Barker *et al*., *Bilan 2007 des changements climatiques : L'atténuation des changements climatiques – Résumé technique*, Contribution du Groupe de travail III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2007.

36. Potsdam Institute for Climate Impact Research and Climate Analytics, *Turn down the heat: why a 4°c warmer world must be avoided*, Washington (D.C.), Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, novembre 2012 [TRADUCTION].

37. Jos G.J. Olivier *et al*., *Trends in Global CO_2 Emissions: 2013 Report*, La Haye, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2013.

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

Le Canada s'est engagé à quatre reprises à réduire ses émissions dans le cadre de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*. Une façon de comprendre la mesure dans laquelle la portée de ces engagements est ambitieuse, relativement parlant, est de comparer la réduction annuelle moyenne des émissions en pourcentage nécessaire à compter de l'année d'engagement pour atteindre chacune des cibles. Ce calcul est résumé dans le tableau 1.

Tableau 1 – Cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Canada aux termes de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*

Contexte	Année de l'engagement	Cible	Réduction annuelle moyenne des émissions (en %) nécessaire à compter de l'année de l'engagement pour atteindre la cible [a]
Cible de la première convention	1992	Niveaux de 1990 avant 2000	-0,2
Cible du Protocole de Kyoto	1997	6 % sous les niveaux de 1990, en moyenne, entre 2008 et 2012	-1,5
Engagement dans le cadre de l'Accord de Copenhague	2010	17 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2020	-1,3
Contributions prévues déterminées au niveau national (Paris)	2015	30 % sous les niveaux de 2005 d'ici 2030	-2,1 [a]

Nota : a. Les émissions pour 2015 sont présumées égales aux plus récentes données pour 2013.

Source : Calculs effectués par l'auteur à partir des émissions rapportées à Environnement Canada, *Rapport d'inventaire national 1990-2013 : Sources et puits de gaz à effet de serre au Canada – La proposition canadienne concernant la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, partie 3, 2015.

Au début de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto (2008), le niveau d'émissions du Canada avait augmenté à un point tel qu'il aurait fallu les réduire de près de 10 % par an pour atteindre la cible. Après l'élection fédérale de 2006, le gouvernement du Canada a décidé de ne pas adhérer à l'objectif de Kyoto et s'est officiellement retiré du Protocole en décembre 2012.

Le plus récent engagement du Canada exigera une réduction annuelle moyenne des émissions de gaz à effet de serre beaucoup plus importante que les engagements pris jusqu'à maintenant. Toutefois, la difficulté d'atteindre une cible ne dépend pas uniquement du taux absolu de réduction nécessaire, mais aussi du contexte national, y compris les projections d'émissions en l'absence de mesures, la facilité avec laquelle il est possible de réduire les émissions, les mécanismes déjà en place pour réduire les émissions et le désir collectif des Canadiens de réduire les émissions, exprimé dans les efforts personnels et la volonté politique.