



Convention-cadre sur les changements climatiques

Distr. générale
13 mai 2011
Français
Original: anglais

Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention

Quatorzième session

Bangkok, 5-8 avril 2011, et Bonn, 7-17 juin 2011

Point 3.2.1 de l'ordre du jour

Engagements ou mesures d'atténuation appropriés de la part des pays développés parties

Atelier sur les hypothèses et les conditions relatives à la réalisation d'objectifs chiffrés de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie par les pays développés parties, organisé en application du paragraphe 38 de la décision 1/CP.16

Rapport des Coprésidents de l'atelier*¹

I. Mandat

1. Au paragraphe 38 de sa décision 1/CP.16, la Conférence des Parties a demandé au secrétariat d'organiser des ateliers pour clarifier les hypothèses et les conditions relatives à la réalisation des objectifs de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie communiqués par les pays développés parties, notamment le recours aux crédits d'émission de carbone provenant des mécanismes fondés sur le marché et des activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF), ainsi que les possibilités et les moyens de fixer des objectifs plus ambitieux.

II. Organisation

2. Le premier atelier organisé conformément au mandat décrit ci-dessus au paragraphe 1 s'est déroulé le 3 avril 2011 de 10 heures à 19 heures en marge de la première partie de la quatorzième session du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long

* Le présent document a été soumis tardivement en raison du laps de temps très court entre les première et deuxième parties de la quatorzième session du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention.

¹ Le présent résumé a été établi par les Coprésidents de l'atelier, sous leur responsabilité, à la demande des Parties.

terme au titre de la Convention et de la seizième session du Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto, au Centre de conférence des Nations Unies de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique à Bangkok (Thaïlande).

3. L'atelier était coprésidé par M. Richard Muyungi (République-Unie de Tanzanie) et M. Maas Goote (Pays-Bas). Les observations liminaires de la Secrétaire exécutive, M^{me} Christiana Figueres, ont été suivies d'exposés ou de déclarations orales par les représentants de 18 Parties, dont 14 étaient des Parties visées à l'annexe I de la Convention (Parties visées à l'annexe I), y compris un exposé d'un représentant de l'Union européenne, et quatre des Parties non visées à l'annexe I de la Convention (Parties non visées à l'annexe I), y compris des exposés de représentants du Groupe des 77 et de la Chine et de l'Alliance des petits États insulaires. Les exposés ont été regroupés en quatre parties, chacune étant suivie d'une séance de questions-réponses. Une organisation admise en qualité d'observateur, le Réseau action climat international, a fait une intervention et a distribué le texte de son exposé. Le déroulement de l'atelier, y compris la liste des intervenants, est récapitulé dans l'annexe. Après l'atelier, tous les exposés ont été publiés sur le site Web de la Convention².

4. L'atelier a été consacré à un large éventail de questions relatives à la réalisation des objectifs de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie communiqués par les pays développés parties³, notamment les hypothèses et les conditions associées aux objectifs et au recours aux crédits d'émission de carbone provenant des mécanismes fondés sur le marché et des activités du secteur UTCATF, ainsi qu'à quelques possibilités et moyens de fixer des objectifs plus ambitieux. Il a également été question de la façon de faire progresser le processus. Le débat consacré à celui-ci a passé en revue des questions telles que l'orientation et l'opportunité de tels ateliers à l'avenir, leurs liens avec le document technique que doit établir le secrétariat⁴, la nécessité de solliciter éventuellement des observations supplémentaires de la part des Parties et le moyen d'intégrer les résultats des ateliers dans les négociations engagées dans le cadre des groupes de travail spéciaux.

5. Les Parties ont demandé aux Coprésidents de l'atelier d'établir, sous leur responsabilité, un rapport écrit sur l'atelier.

III. Résumé des travaux

6. Conformément au mandat fixé, les travaux de l'atelier ont porté sur les questions ci-après, sous la forme d'exposés par les Parties, de séances de questions-réponses et d'un débat général:

- a) Nature et ampleur des objectifs de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie communiqués par les pays développés parties;
- b) Hypothèses et conditions liées à la réalisation de ces objectifs;
- c) Recours aux crédits d'émission de carbone provenant des mécanismes fondés sur le marché et des activités du secteur UTCATF;
- d) Possibilités et moyens de fixer des objectifs plus ambitieux de réduction des émissions.

² <http://unfccc.int/meetings/awg/items/5928.php>.

³ Les objectifs de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie communiqués par les pays développés parties figurent dans le document FCCC/SB/2011/INF.1.

⁴ Décision 1/CP.16, par. 39.

7. Bon nombre de Parties ont estimé que l'atelier s'avérait très utile et offrait une occasion dont les Parties avaient grandement besoin de faire part de leurs vues sur les questions susmentionnées. L'atelier a fait apparaître les prémices d'une conception commune de certaines questions, mais aussi une diversité de vues sur d'autres. Le débat ouvert suscité par les exposés a rendu l'atelier particulièrement constructif. Les Parties ont apprécié cette occasion et de nombreux orateurs ont constaté que l'atelier contribuait à mettre en évidence des moyens de faire progresser les négociations.

A. Nature et ampleur des objectifs de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie des pays développés parties

8. Tous les pays développés parties⁵ qui ont présenté des exposés dans le cadre de l'atelier ont fourni des précisions sur leurs objectifs chiffrés de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie. Les objectifs en question concordaient avec les objectifs chiffrés de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie communiqués par les Parties visées à l'annexe I et rassemblés par le secrétariat dans le document FCCC/SB/2011/INF.1. Les objectifs sont généralement présentés sous la forme de fourchettes de valeurs ou d'options, l'application de telle ou telle option ou valeur étant soit indépendante, soit au contraire tributaire de certaines hypothèses et conditions.

9. Des pays développés parties ont indiqué qu'ils avaient réussi à découpler leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) de la croissance économique: dans certains de ces pays, les émissions de GES ont augmenté légèrement, sont restées stables ou ont diminué, alors que le produit intérieur brut a crû fortement pendant la même période. À cet égard, l'accent a été mis sur la possibilité de conjuguer la croissance économique avec une réduction des émissions de GES. Cependant, plusieurs pays en développement parties ont noté que cela ne pouvait se produire que lorsqu'un certain niveau de développement économique avait été atteint.

10. La plupart des pays développés parties ont exposé leurs politiques et mesures visant à réduire ou à limiter les émissions de GES. Bon nombre de ces exposés ont souligné combien il était important de mettre en œuvre un large éventail de politiques et de mesures dans tous les secteurs économiques, en s'appuyant sur une législation intérieure appropriée.

11. Plusieurs Parties ont indiqué qu'elles préparaient pour l'après-2020 des stratégies de développement à faibles émissions qui seront mises à profit pour pérenniser et approfondir les réductions des émissions en vue de parvenir à l'objectif à long terme consistant à limiter la hausse des températures à 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels. Certaines Parties ont décrit leurs trajectoires de «décarbonisation» à long terme ou ont manifesté l'intention, dans le cadre d'un ambitieux accord global, de parvenir à un bilan neutre du point de vue des émissions de carbone. Une Partie a souligné qu'il y avait de multiples trajectoires conduisant à un objectif à long terme de réduction des émissions.

12. Une Partie a mis en avant la notion d'accès équitable aux ressources atmosphériques en tant que dimension globale du développement durable, sur la base d'un partage équitable d'un budget cumulé de carbone atmosphérique.

13. Le Japon a fait une intervention en décrivant l'énorme impact des séismes et du tsunami survenus récemment sur la vie sociale et économique du pays. Il a exprimé l'espoir

⁵ Conformément au mandat de l'atelier, le présent rapport emploie les expressions «pays développés parties» et «pays en développement parties». Dans leurs exposés et leurs interventions, les Parties ont utilisé non seulement ces expressions, mais ont également fait état des «Parties visées à l'annexe I» et des «Parties non visées à l'annexe I».

que d'autres Parties comprendraient et sauraient mesurer une telle situation. Le Japon a souligné que, du fait de cette catastrophe, il faudrait réexaminer bon nombre de questions de politique générale, dont celle des changements climatiques, mais a réaffirmé son attachement à l'objectif consistant à mettre en place un nouveau régime global dans ce domaine. Le Japon a noté qu'un tel réexamen venait tout juste de commencer et qu'il était donc trop tôt pour en prévoir les résultats éventuels.

B. Hypothèses et conditions liées à la réalisation de ces objectifs

14. Dans leurs exposés, les pays développés parties ont décrit les hypothèses et les conditions associées à la réalisation de leurs objectifs chiffrés de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie, parmi lesquelles: la mise en place d'un ambitieux accord à l'échelle mondiale, l'engagement comparable d'autres pays développés et la contribution des pays en développement aux efforts d'atténuation et de réduction en fonction de leurs responsabilités et capacités respectives; le recours continu aux mécanismes fondés sur le marché et au secteur UTCATF; et l'aptitude à revenir au niveau de croissance économique d'avant la crise.

15. Même si ces conditions présentent quelques points communs, il est également manifeste que bon nombre des conditions et hypothèses qui influent sur le potentiel d'atténuation et les modes de réduction des émissions sont fonction de la situation nationale et diffèrent d'une Partie à l'autre. Plusieurs interventions ont fait état de la nécessité de poursuivre le dialogue entre les Parties sur les conditions et les hypothèses dans un souci de transparence.

16. Un groupe de pays en développement parties a noté que, de leur point de vue, diverses questions liées aux hypothèses et aux conditions devaient être clarifiées par les pays développés parties, notamment: la transformation des engagements en objectifs chiffrés de limitation ou de réduction des émissions; les modalités de mesure des émissions et des absorptions; l'examen de règles applicables au secteur UTCATF; la nature et l'utilisation des réductions compensatoires; l'examen du principe de complémentarité (éclaircissements nécessaires sur la question des efforts nationaux par opposition au recours aux réductions compensatoires); et les liens entre la diversité et la comparabilité. Plusieurs représentants de pays développés parties ont fait état de ces questions dans leurs interventions ultérieures et des précisions ont été apportées.

17. Les pays en développement parties ont exprimé leur préoccupation au sujet de l'existence de diverses hypothèses et conditions associées aux objectifs des pays développés parties, en notant que ce type de conditionnalité pouvait, à leur avis, retarder ou affaiblir les mesures d'atténuation des Parties en cause. En réponse, plusieurs pays développés parties ont expliqué en quoi leurs conditions se justifiaient en faisant souvent état des efforts d'atténuation que devaient déployer toutes les Parties au niveau mondial, et ont précisé que certains objectifs n'étaient pas assortis de conditions particulières. La nécessité d'assurer la transparence des conditions et des hypothèses a été soulignée par de nombreux orateurs.

18. Les séances de questions-réponses ont été consacrées en grande partie à l'examen des questions de comparabilité, de respect des dispositions et de comptabilisation, ainsi qu'aux liens entre ces questions et des enjeux analogues envisagés au titre du Protocole de Kyoto.

1. Comparabilité

19. La plupart des pays en développement parties ont fait ressortir l'importance de la comparabilité. À leur avis, l'approche et les règles du Protocole de Kyoto constituent à cet

égard une référence et il faudrait prévoir des règles définies au niveau international pour garantir la comparabilité. Ces arguments ont suscité un débat sur les règles et les indicateurs de comparabilité; certains pays développés parties ont jugé impossible de retenir une mesure ou un paramètre de comparabilité unique en raison de la diversité des situations nationales des Parties. Quelques interventions ont fait une distinction entre la comparabilité des efforts et la comparabilité des objectifs.

2. Respect des dispositions

20. Comme dans le cas de la comparabilité, divers avis ont été exprimés sur ce sujet: certains ont estimé qu'il fallait prévoir un mécanisme d'examen du respect des dispositions, en prenant comme référence ou comme point de départ les règles définies au titre du Protocole de Kyoto, alors que d'autres ont affirmé que le respect des dispositions devait être envisagé dans le contexte de la législation nationale.

3. Règles de comptabilisation

21. Une large place a été accordée aux règles de comptabilisation, en particulier lors des séances de questions-réponses. De nombreux orateurs ont mentionné l'importance de ces règles, la nécessité de prendre en compte toutes les sources et tous les puits dans l'ensemble des secteurs et la façon dont les règles de comptabilisation se rapportent à la transparence et à la compréhension des objectifs. Certains pays en développement parties ont noté combien il était important de définir et d'appliquer des règles de comptabilisation au niveau international. Des pays développés parties ont souligné que les règles de comptabilisation influaient sur le niveau des objectifs de réduction des émissions. Une Partie a fait valoir qu'il fallait plutôt privilégier la transparence et la présentation rigoureuse d'informations, puisqu'un solide cadre de mesure, de notification et de vérification, y compris un processus d'évaluation internationale des émissions et des absorptions, serait suffisant pour veiller à ce que les émissions et les absorptions soient prises en compte.

4. Liens avec le Protocole de Kyoto

22. Plusieurs pays développés parties au Protocole de Kyoto ont fait observer qu'ils étaient en passe d'atteindre leurs objectifs chiffrés de réduction ou de limitation des émissions pour l'ensemble de l'économie fixés pour la première période d'engagement au titre du Protocole.

23. Les pays en développement parties ont noté combien il était important de maintenir des engagements pour les Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto pour la période allant au-delà de 2012. De nombreuses Parties ont fait état de l'utilité des règles rigoureuses de comptabilisation et de respect des dispositions établies au titre du Protocole de Kyoto. Un pays développé partie a déclaré, rappelant des déclarations antérieures, qu'il n'entendait pas adhérer au Protocole de Kyoto ni être lié par des règles fondées sur l'approche de ce protocole.

24. Un pays en développement partie a estimé que l'atelier aurait dû être organisé dans le cadre du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention.

C. Recours aux crédits d'émission de carbone provenant des mécanismes fondés sur le marché et des activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie

25. Dans bon nombre d'exposés, il a été question du recours éventuel aux crédits d'émission de carbone provenant des mécanismes fondés sur le marché et des activités liées

au secteur UTCATF, y compris de leurs conséquences pour les objectifs de réduction des émissions des pays développés parties.

26. La plupart des exposés des pays développés parties ont fourni des informations sur le rôle des mécanismes de marché et des activités liées au secteur UTCATF, mais quelques-uns seulement ont présenté des données chiffrées sur la place qu'il était prévu d'accorder aux mécanismes et aux activités en question dans les engagements actuels. Cependant, la plupart des pays développés ont chiffré l'utilisation/la part (prévue) des mécanismes de marché lorsqu'ils ont été interrogés sur ce point au cours de la séance de questions-réponses.

27. De nombreux intervenants ont fait état de règles de comptabilisation pour le recours aux activités liées au secteur UTCATF et aux mécanismes fondés sur le marché, et de leurs liens avec l'ampleur et la transparence des objectifs. De l'avis général, ces règles influenceront sur le degré d'ambition. À cet égard, la plupart des pays développés parties ont fait valoir que les règles devraient être définies avant la mise au point des objectifs de réduction des émissions, ce qui pourrait également contribuer à accroître leur degré d'ambition sans compromettre l'intégrité environnementale du processus. À l'inverse, les pays en développement parties ont, pour la plupart, affirmé que les objectifs de réduction des émissions devaient être définis suivant une méthode descendante, fondée sur des données scientifiques, sans faire de la mise au point des règles une condition préalable.

28. Des pays développés parties ont fait ressortir l'importance des mécanismes fondés sur le marché, considérés comme des mesures d'un bon rapport coût-efficacité qui pouvaient également contribuer à relever le niveau d'ambition. Une Partie a déclaré que son système d'échange de quotas d'émission était le fleuron de sa politique. Cependant, certaines Parties ont exprimé des préoccupations au sujet du recours aux mécanismes de marché, qui peut entraîner un double comptage des réductions des émissions et, partant, abaisser le niveau d'ambition des pays développés parties. Ceux-ci, tout comme les pays en développement parties, ont jugé important d'éviter tout double comptage.

D. Possibilités et moyens de relever le niveau d'ambition

29. L'atelier a également envisagé, dans une certaine mesure, des possibilités et des moyens de relever le niveau d'ambition des objectifs de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie des pays développés parties, en vue de réduire leurs émissions anthropiques globales de dioxyde de carbone et d'autres GES non réglementés par le Protocole de Montréal et de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels. Une large place a été accordée à ce sujet en particulier dans les exposés des pays en développement parties, dont certains se sont référés au quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), au récent Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émission du Programme des Nations Unies pour l'environnement et à d'autres études.

30. La plupart des Parties ont constaté qu'il y avait un écart entre le niveau actuel des objectifs de réduction des émissions et le niveau requis selon les données scientifiques et comme l'a établi le quatrième rapport d'évaluation du GIEC de façon à parvenir à l'objectif global consistant à contenir la hausse des températures en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels. À cet égard, tout en soulignant l'importance d'efforts concertés de la part de tous, bon nombre de Parties ont estimé que les pays développés parties devaient jouer un rôle moteur. Une Partie a indiqué que les engagements non contraignants n'étaient pas suffisants mais représentaient un pas dans la bonne direction.

31. On a eu le sentiment que l'atelier avait été essentiellement consacré aux objectifs communiqués et que les possibilités et moyens de relever le niveau d'ambition n'avaient pas été suffisamment pris en compte. La plupart des pays en développement parties ont estimé que cette question devait faire l'objet d'un débat plus approfondi, avis qui a été appuyé par certains pays développés parties. Des suggestions concrètes ont également été émises en vue d'examiner plus avant les possibilités et les moyens de relever le niveau d'ambition, à savoir:

- a) Traiter la question en se fondant sur la notion d'accès équitable aux ressources atmosphériques, considérée comme une dimension globale du développement durable;
- b) Lancer un programme de travail relatif aux possibilités et aux moyens de relever le niveau d'ambition pour les pays développés parties;
- c) Officialiser les règles applicables aux mécanismes fondés sur le marché et au secteur UTCATF;
- d) Élargir la liste des secteurs et des gaz pris en compte, en intégrant également les émissions imputables aux combustibles de soute dans le champ d'application des efforts d'atténuation;
- e) Prévoir un libre accès à des marchés vastes et efficaces;
- f) Renforcer l'application des politiques et des mesures au niveau national.

E. Moyens de faire avancer le processus découlant de l'atelier

32. Outre les suggestions mentionnées ci-dessus, certaines Parties ont également laissé entrevoir des moyens de faire progresser le processus découlant de l'atelier:

- a) Même si quelques éclaircissements ont été apportés aux questions énumérées dans le mandat de l'atelier, la plupart des Parties ont souligné qu'il fallait poursuivre le dialogue dans de futurs ateliers;
- b) Les Parties pourraient être invitées à faire part de leurs vues sur le cadre dans lequel de tels ateliers pourraient s'inscrire à l'avenir;
- c) Les résultats de l'atelier, qu'il serait souhaitable de consigner dans un rapport écrit établi par les Coprésidents, devraient être pris en compte dans les processus de négociation en cours dans le cadre des groupes de travail spéciaux; à cet égard, les Parties ont encouragé les Coprésidents à rendre compte des résultats de l'atelier aux groupes de travail spéciaux concernés;
- d) Les pays développés parties dont les représentants n'ont pas communiqué, lors de l'atelier, des renseignements sur leurs objectifs de réduction des émissions pour l'ensemble de l'économie devraient être invités à faire des exposés dans le cadre de futurs ateliers ou soumettre des informations de ce type au secrétariat, qui les publiera sur le site Web de la Convention.

Annexe

Déroulement de l'atelier

10 heures-13 heures

Ouverture:

- Observations liminaires de la Secrétaire exécutive
- Organisation de l'atelier par les Coprésidents

Partie I:

- Union européenne
- Groupe des 77 et la Chine
- Norvège
- États-Unis d'Amérique
- France
- Questions et réponses

Partie II:

- Suisse
- Alliance des petits États insulaires
- Nouvelle-Zélande
- Allemagne
- Questions et réponses

Pause

15 heures-19 heures

Partie III:

- Fédération de Russie
- Inde
- Suède
- Japon
- Pologne
- Australie
- Questions et réponses

Partie IV:

- État plurinational de Bolivie
- Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

- Islande
- Questions et réponses
- Organisation admise en qualité d'observateur: Réseau action climat international

Débat:

- Objectifs, hypothèses et conditions
- Perspectives

Observations finales des Coprésidents
