

Information et points de vue sur les moyens d'atteindre les objectifs d'atténuation des Parties visées à l'annexe I

SOUSSION DU CANADA

Sommaire

Le Canada est heureux de présenter la soumission suivante sur les moyens susceptibles de permettre l'atteinte des objectifs d'atténuation des Parties visées à l'annexe I.

Cette année, le Groupe de travail spécial sur les engagements futurs des Parties visées à l'annexe I du Protocole de Kyoto (GTS – PK) se concentrera sur les moyens susceptibles de permettre l'atteinte des objectifs de réduction des émissions. Le recours à l'expertise de sous-groupes chargés de l'étude de sujets précis et créés à la première partie de la cinquième séance du GTS – PK sera indispensable. Leur travail sera également connexe au deuxième examen du Protocole de Kyoto et au travail entrepris par le GTS sur l'action coopérative à long terme (GTS sur la Convention).

Le GTS – PK est censé, cette année, dégager des conclusions applicables collectivement aux objectifs de réduction des émissions des Parties visées à l'annexe I et évaluera l'ampleur de l'ambition collective des Parties visées à l'annexe I pour l'après-2012. L'étude de ces questions devra reposer non seulement sur des données scientifiques, mais également sur ce qui est technologiquement réalisable, et tenir compte de la nécessité de maintenir l'équilibre entre la protection de l'environnement et la prospérité économique en fonction de situations nationales particulières.

Pour le Canada,

- Il est particulièrement important que le travail du GTS – PK se fasse parallèlement à celui du GTS sur la Convention, afin que la communauté internationale puisse soumettre un cadre à long terme sur les changements climatiques qui soit unique, efficace et international lors de la quinzième session de la Conférence des Parties (CdP 15) en 2009.
- Il faut, à cette fin, convenir et mettre en place sans délai un plan de travail ambitieux pour le GTS sur la Convention.
- Afin de profiter de nos expériences et de nos meilleures pratiques utilisées jusqu'à maintenant, il importera également d'intégrer les conclusions de l'étude de l'article 9 du Protocole de Kyoto aux deux groupes de travail spéciaux.
- Il est également essentiel que le travail de ces deux groupes se termine en même temps et débouche sur la négociation d'un seul accord – seule une démarche unique permettra la conclusion d'un accord qui conduira aux vastes réductions des émissions globales que ce défi mondial impose.

Introduction

Cette soumission traite des moyens que peuvent utiliser les Parties visées à l'annexe I pour atteindre leurs objectifs de réduction des émissions¹. En outre, elle comprend également des points de vue sur les sujets à traiter, ainsi que sur les experts ou les organismes à inviter à participer à l'atelier thématique de session qui se tiendra à la première partie de la cinquième session du GTS – PK et à la table ronde sur l'analyse des moyens offerts aux Parties visées à l'annexe I pour atteindre leurs objectifs de réduction des émissions qui se tiendra au cours de la cinquième reprise de session du GTS – PK.

Contexte

Le Canada accueille favorablement le lancement de négociations officielles dans le cadre du Plan d'action de Bali afin d'orienter l'élaboration d'un nouvel accord sur les changements climatiques pour l'après-2012. La future feuille de route générale comprend trois parties interdépendantes essentielles : le GTS – PK, le GTS sur la Convention et la deuxième étude du Protocole de Kyoto selon l'article 9 qui aura lieu à la quatrième rencontre des Parties au Protocole de Kyoto (CMP4) en décembre 2008.

Les deux GTS doivent terminer leurs travaux en même temps pour que la communauté internationale puisse présenter un cadre sur les changements climatiques à long terme qui soit unique, efficace et international à la quinzième session de la Conférence des Parties (CdP 15) en 2009. Un plan de travail ambitieux respectueux du mandat du GTS sur la Convention doit donc être élaboré et mis en œuvre sans délai. Afin de profiter de nos expériences et de nos meilleures pratiques utilisées jusqu'à maintenant, il importera également d'intégrer les conclusions de l'étude de l'article 9 du Protocole de Kyoto aux deux GTS.

Il est important que les deux processus de négociations se terminent en même temps et débouchent sur la négociation d'une seule démarche. Seule une démarche unique permettra la conclusion d'un accord qui conduira aux vastes réductions des émissions globales que ce défi mondial impose. L'économie du Canada est basée sur les ressources naturelles, axée sur les exportations et fortement intégrée à un partenaire commercial fondamental vers qui environ 80 pour 100 des marchandises sont exportées. Pour le Canada, les conséquences économiques – surtout au chapitre du commerce et de la compétitivité – pourraient varier radicalement selon le type et l'effort relatif des engagements adoptés par ce grand partenaire commercial.

Au pays, l'approche du Canada devant les changements climatiques est mieux adaptée à sa situation nationale particulière. Le Canada réalisera des réductions absolues de 20 pour 100 par rapport aux niveaux de 2006 – une réduction de 330 mégatonnes par rapport aux niveaux prévus en 2020. Ces réductions proviendront des émissions industrielles et non industrielles, les émissions industrielles étant réduites d'ici 2020 de 21 pour 100 par rapport aux niveaux de 2006. Le Canada devra, pour atteindre cette cible, se doter de nouvelles installations

¹ Alinéa 17 (b), sous-alinéa (i) du programme de travail du GTS – PK contenu dans le document FCCC/KP/AWG/2006/4.

d'exploitation des sables bitumineux et de centrales au charbon afin de mettre en œuvre des technologies de captage et de stockage du carbone à grande échelle et d'autres technologies vertes; produire 90 pour 100 de notre électricité à l'aide de sources sans émissions de gaz à effet de serre; multiplier par 20 la production d'électricité à partir de ressources renouvelables comme l'énergie éolienne et hydraulique; réduire de plus de 50 pour 100 les émissions de gaz à effet de serre dues au charbon; accroître de 20 pour 100 le rendement moyen du carburant des nouvelles automobiles; et augmenter l'efficacité énergétique du Canada de près de 20 pour 100. L'approche adoptée a un caractère réglementaire et comporte des cibles de réduction des émissions de GES concrètes et stimulantes pour tous les grands secteurs industriels. À court terme, l'industrie devra de par la loi réduire, en 2010, ses émissions de GES par unité de production de 18 p. 100 par rapport aux niveaux de 2006. Après 2010, une réduction annuelle de 2 p. 100 par unité d'émission sera exigée.

Afin d'assurer une certaine marge de manoeuvre et de réduire l'impact économique de cette réglementation, les entreprises disposeront de plusieurs options pour respecter leurs obligations juridiques :

- Réduire grâce à des mesures d'assainissement;
- Contribuer à un fonds pour la technologie qui favoriserait le développement, la mise en place et la diffusion de technologies de réduction des émissions dans l'ensemble de l'industrie;
- Participer à l'échange de crédits d'émission, notamment :
 - l'échange interentreprises,
 - la participation au Mécanisme de développement propre (MDP),
 - la participation à un système de compensation pour les activités non réglementées.

Ces mesures, jumelées aux initiatives prises par les gouvernements provinciaux et territoriaux, signifient que les émissions de toutes sources au Canada devraient commencer à décliner en termes absolus dès 2010 à 2012. En plus de réduire les émissions totales du Canada de 20 p. 100 d'ici 2020, le gouvernement s'engage également à réduire ses émissions de 60 à 70 p. 100 d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 2006.

Programme de travail du GTS sur Kyoto en 2008

Cette année, le GTS – PK analysera les moyens disponibles pour atteindre les objectifs d'atténuation et réexaminera la question du potentiel d'atténuation en fonction de l'efficacité, de l'efficience, des coûts et des avantages des politiques, des mesures et des technologies présentes et futures à la disposition des Parties visées à l'annexe I et qui sont appropriées à leurs situations nationales particulières.

Le GTS – PK dégagera, cette année, des conclusions applicables collectivement aux objectifs de réduction des émissions des Parties visées à l'annexe I et évaluera l'ampleur de l'ambition collective des Parties visées à l'annexe I pour l'après-2012. L'étude de ces questions devra reposer non seulement sur des données scientifiques, mais également sur ce qui est techniquement et réalistement possible, le tout tenant compte de la nécessité de maintenir l'équilibre entre la protection de l'environnement et la prospérité économique.

Les tâches mentionnées dans le programme de travail du GTS – PK à propos de l’analyse des moyens possibles pour atteindre les objectifs d’atténuation des Parties visées à l’annexe I sont importantes en raison de la marge de manoeuvre accrue et de la certitude potentielle qu’elles offriront une fois que les règles correspondantes à ces moyens dans un futur accord seront décidées et comprises. Selon le Canada, le travail qui sera entrepris est également pertinent à l’importance et à la structure des mesures ou des engagements éventuels auxquels les Parties consentiront.

Dans l’exécution du travail sur les mesures et le potentiel d’atténuation, le Canada croit que le travail d’analyse décrit dans le programme de travail du GTS – PK devrait être effectué par des sous-groupes d’experts chargés de l’étude de sujets précis et créés à la première partie de la cinquième session du GTS – PK (GTS – PK 5.1), et qui tiendront compte des conclusions de l’atelier thématique de cette session. Au moins deux sous-groupes devraient notamment être formés pour analyser les moyens suivants :

- règles directrices pour le traitement de l’utilisation des terres, du changement d’affectation des terres et de la foresterie (UTCATF);
- échange de droits d’émission et mécanismes axés sur les projets selon le Protocole de Kyoto.

Ces sous-groupes devraient se réunir en même temps que les prochaines sessions conjointes du GTS sur le PK et du GTS sur la Convention, et leur travail devrait alimenter les conclusions à la première partie de la sixième session du GTS – PK (GTS – PK 6.1). Ils devraient évaluer le travail supplémentaire requis et la meilleure façon de le faire progresser pour que les règles inhérentes aux moyens d’atteindre les objectifs de réduction des émissions soient appliquées uniformément et bien comprises lorsque les Parties décideront des actions ou des engagements éventuels qu’elles projeteront de prendre. Il est impératif que les Parties comprennent de quelle façon les moyens mis à leur disposition pour atteindre leurs objectifs de réduction des émissions influent sur diverses autres Parties en raison de leurs situations nationales particulières différentes.

Il est important que le travail sur l’utilisation des terres, le changement d’affectation des terres et la foresterie (UTCATF) et sur les mécanismes du Protocole de Kyoto soit entrepris sans délai, en commençant par l’atelier thématique de session au GTS – PK 5.1. L’étude de ces moyens devrait :

- porter notamment sur les GES, les sources et les secteurs, ainsi que sur certains aspects des approches possibles aux émissions sectorielles, étant donné que ces questions sont des sujets de portée générale;
- se concentrer sur l’identification de façons d’accroître l’efficacité de ces moyens et leur contribution au développement durable;
- s’inspirer du travail pertinent et des discussions du GTS sur la Convention, de l’Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (SBSTA) sur les questions méthodologiques liées à la réduction des émissions imputables au déboisement et au dépérissement de la forêt dans les pays en développement, et du deuxième examen du Protocole de Kyoto.

Thèmes pour l’atelier de session

Les experts des Parties ainsi que des experts et des organismes externes devraient participer à l’atelier, par exemple, le groupe d’experts de l’OCDE/IEA annexe I, le Pew Center on Global

Climate Change, le Resources for the Future, le Center for Clean Air Policy et le Harvard Project on International Climate Agreements. Il serait sans doute utile aux Parties de pouvoir donner leurs points de vue sur l'atelier et sur le processus mis de l'avant à la clôture de l'atelier.

Règles directrices pour le traitement de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie

Les règles entourant l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF) détermineront dans une certaine mesure le potentiel d'atténuation des Parties et auront des incidences sur la structure et l'importance des engagements éventuels ou des actions que les Parties seront en mesure de prendre.

L'expérience a démontré que les règles actuelles qui régissent le traitement de l'UTCATF pourraient contribuer plus efficacement à offrir les mesures incitatives nécessaires à la réduction des émissions et à l'accroissement de leur piégeage. Le Canada estime qu'il faut examiner les règles actuelles qui régissent l'UTCATF en vertu du Protocole de Kyoto, afin de réévaluer le cadre de traitement de l'UTCATF de façon à inciter le secteur à contribuer davantage à l'atteinte de l'objectif de la Convention pour l'après-2012. Afin d'orienter le travail du sous-groupe sur l'UTCATF, l'atelier devrait centrer son attention sur l'examen des règles actuelles en fonction de certaines perspectives, notamment :

1. La nécessité d'améliorer les mesures incitatives pour une gestion durable de l'utilisation des terres créées par les règles, et ce faisant contribuer à en accroître l'efficacité
 - Par exemple, un traitement plus holistique de l'agriculture (traiter l'agriculture comme un secteur au lieu de comptabiliser les émissions et les piégeages imputables à la gestion des terres agricoles séparément des autres activités agricoles) aiderait les pays à mettre en œuvre des politiques intérieures intégrées qui feraient augmenter le nombre de puits et réduire les émissions. Le guide d'inventaire des GES du GIEC de 2006 adopte une approche plus large, car il se concentre sur l'agriculture, la foresterie et les autres utilisations des terres (AFAUT) plutôt que sur la catégorisation plus restrictive de l'UTCATF.
 - Quant à la foresterie, l'imposition de plafonds sur la gestion forestière peut laisser entendre qu'il existe peu ou aucune mesure incitative pour accroître la séquestration si aucun crédit n'est possible. De même, il n'y a aucune incitation à rechercher des politiques qui influent sur la production, le stockage et l'élimination du carbone dans les produits du bois récolté.
2. La nécessité d'illustrer plus fidèlement la situation du carbone dû à l'UTCATF
 - Un cadre pour l'après-2012 doit reposer sur un principe fondamental : il devrait faire ressortir les impacts atmosphériques des activités anthropiques dans les secteurs de l'UTCATF. On comprend maintenant bien que l'approche adoptée dans le Protocole de Kyoto – qui présumait que le carbone des produits du bois récolté était émis au point de récolte – était inexacte. Le GIEC proposait, dans son guide de 2006, une orientation méthodologique pour calculer, à l'aide de méthodes différentes, le carbone contenu dans les produits du bois récolté.

3. Veiller à ce que les règles puissent s'appliquer à l'ensemble des situations nationales particulières.

- L'impact des perturbations naturelles comme les incendies et les invasions d'insectes sur le carbone forestier, lequel peut neutraliser l'impact des activités humaines sur la forêt aménagée, est un enjeu important pour le Canada. L'impact des perturbations naturelles sources d'émissions sur les forêts aménagées dans des pays comme le Canada est maintenant mieux compris qu'au moment de l'approbation des articles 3.3 et 3.4 du Protocole et des règles connexes des accords de Marrakech. Il est essentiel que les Parties réfléchissent à la façon de réexaminer le traitement de la gestion forestière afin de cibler les émissions et les piégeages attribuables directement aux interventions anthropiques.
- Le Canada continue d'étudier des politiques axées sur la réduction des émissions et l'augmentation de la séquestration reliée à la gestion forestière, ainsi que sur l'inclusion de projets sur le carbone forestier dans notre système de compensation intérieur.

Ces enjeux doivent faire l'objet d'une discussion générale au GTS 5.1 et de l'amorce d'une discussion méthodologique approfondie à la deuxième partie de la cinquième session du GTS – PK (GTS – PK 5.2), ce qui conviendrait davantage à un sous-groupe sur l'UTCATF. Le Canada serait heureux d'avoir la possibilité de faire une présentation à la table ronde qui se tiendra au GTS 5.2 sur le sujet.

Échange de droits d'émission et mécanismes de projet élaborés dans le cadre du Protocole de Kyoto

1. Échange de droits d'émission

- Dans le contexte de l'après-2012, il sera de plus en plus important que nous comprenions la façon dont les différentes Parties contribueront à l'effort afin de savoir si les règles sur l'échange de droits d'émission doivent être modifiées et comment elles doivent l'être pour permettre l'ajout de différentes structures d'engagement dans un nouvel accord et assurer un accès tous azimuts à la flexibilité que permet ce mécanisme.
- De plus, il peut être pertinent de penser à établir une liaison avec les systèmes d'échange externes au système de la CCNUCC en vue d'accroître la liquidité et l'efficacité du système créé par l'article 17 du Protocole de Kyoto, y compris des systèmes d'échange à tous les paliers de gouvernement. Une complexité méritant réflexion pourrait surgir des diverses approches intérieures devant la promotion des énergies renouvelables, notamment la couverture d'un système d'échange de droits d'émission, la couverture d'un système de compensation et la couverture des programmes.

2. Questions de portée générale

- Plusieurs questions de portée générale devront être réévaluées, notamment la nécessité d'établir des dispositions plus élaborées pour la mise en réserve et l'emprunt de droits d'émission, le plafond imposé sur l'utilisation des crédits du MDP (Mécanisme de développement propre) de l'UTCATF et une analyse du potentiel des mécanismes de génération de crédits sectoriels et la manière dont ils pourraient s'agencer aux mécanismes actuels.

3. Mécanismes de projet élaborés dans le cadre du Protocole de Kyoto

- Les Parties souhaiteront également évaluer le rôle, la configuration et la forme du MDP et de l'application conjointe (AC) pour les pays en développement et les économies émergentes. Les principaux enjeux à examiner peuvent viser notamment à savoir si les nouveaux projets de MDP entrepris après 2012 seront limités à certains secteurs ou pays, ou si certains pays devraient adopter une approche basée sur l'application conjointe. Si certaines Parties adoptent l'application conjointe, il faudra alors examiner les changements susceptibles d'être apportés aux modalités et aux procédures de l'application conjointe, surtout en ce qui a trait à la comptabilisation des réductions des émissions dans les inventaires nationaux.
- Pour assurer l'efficacité des mécanismes de projet, les Parties devront en réétudier certains aspects fondamentaux afin d'en améliorer le fonctionnement. Par exemple :
 - L'adoption de conditions de base normalisées ou multi-projets qui favoriseraient une évaluation plus claire des transactions courantes, diminueraient les frais de transaction et élimineraient toute subjectivité dans l'étude de l'additionnalité des projets.
 - Une inclusion plus grande des activités de l'UTCATF ou de l'AFAUT devrait être prise en considération de même qu'une approche comptable simplifiée à l'égard du MDP sur l'UTCATF. L'expérience dans le développement et la mise en œuvre des activités de l'UTCATF conformément aux règles actuelles applicables à cette catégorie de projets a démontré que, dans la structure actuelle, et compte tenu de la nature temporaire des crédits, ces projets sont irréalisables. En conséquence, les projets de ce secteur critique ne vont pas de l'avant.
 - Il devrait y avoir une couverture complète de toutes les technologies (p. ex. le nucléaire) et des secteurs (p. ex. l'agriculture).

Une révision plus poussée des modalités et des procédures du MDP, y compris un nouvel examen de la structure de gouvernance du conseil exécutif du MDP à la lumière de tout changement ou expansion du MDP survenu après 2012.