

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs
Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales

Arrêter le compte à rebours – Sauver notre planète

**Proposition adressée par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe
à la COP 17 / MOP 7 en vue de suspendre l'expiration du Protocole de Kyoto
de manière à permettre des négociations débouchant
sur un régime successeur pour l'après 2012**

Strasbourg, novembre 2011

Table de matières

	Page
Préface	5
1. Résumé	7
2. Chronologie de Kyoto	9
3. Bilan positif de Kyoto : performances et progrès	19
4. Arrêter le compte à rebours : un agenda pour Durban	25

Annexes

1. Objectifs assignés pour 2008-2012 par le Protocole de Kyoto aux pays de l'Annexe I et niveaux d'émission respectifs desdits pays en 1990
2. Statut du Protocole de Kyoto à la Conférence cadre des Nations unies sur le changement climatique dans différents pays
3. Textes de loi importants relatifs aux changements climatiques tels qu'ils ont été identifiés dans l'étude de GLOBE International

ARRÊTER LE COMPTE À REBOURS – SAUVER NOTRE PLANÈTE

L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), qui rassemble des députés issus de 47 pays européens, a été au cœur d'une initiative visant à faire du droit à un environnement sain l'un des droits de l'homme fondamentaux – ce pas en avant obligerait les gouvernements à assumer leurs responsabilités juridiques. Alan Meale et John Prescott ont été en première ligne des efforts déployés par l'Assemblée en vue d'assurer un meilleur environnement pour tous, efforts qu'ils poursuivent aujourd'hui par cette initiative louable.



Mevlüt Çavusoglu, Turquie, Président de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

Le changement climatique interpelle sur des questions importantes touchant à la justice sociale, à l'équité et aux droits de l'homme, quels que soient les pays et quelles que soient les générations. La renégociation de l'accord mondial sur le changement climatique pour l'après-Kyoto constitue un défi politique majeur. Il faut atteindre un juste équilibre entre les intérêts des pays riches, très largement responsables des émissions passées de GES ; les intérêts des pays en développement qui affichent une forte croissance économique et démographique et sont responsables d'une part sans

cesse plus importante des émissions actuelles de GES ; et les intérêts des pays les plus pauvres au monde, qui sont aussi les plus touchés par le changement climatique et les moins à même, tant par un manque de capacités et de ressources, de s'adapter à ces changements dangereux pour la vie.

Lors de la conférence de Durban, il faudra faire preuve de suffisamment de détermination politique pour sortir vainqueur de la lutte contre le changement climatique. Le monde ne manque ni des ressources financières ni des capacités technologiques nécessaires pour agir.



Alan Meale, député, Royaume-Uni, ancien Président de la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe invite instamment les nations du monde entier à agir collectivement pour le bien de l'humanité, en prenant toutes les mesures nécessaires à la poursuite de la mise en œuvre du dispositif prévu dans le Protocole de Kyoto et de la lutte contre les effets du changement climatique, jusqu'à ce que les leaders mondiaux s'entendent sur un accord international amélioré ».



Lord Prescott, Royaume-Uni, ancien Vice-Premier Ministre, ancien Secrétaire d'État à l'Environnement, premier Vice-Président de la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

On sait maintenant sans l'ombre d'un doute que l'existence de l'homme sur terre est menacée par les activités humaines. Pour ma part, je suis convaincu qu'il est encore possible de redresser la situation, à condition que les leaders mondiaux cessent d'agir de façon égoïste et prennent les mesures ambitieuses nécessaires pour que notre atmosphère se régénère et mette un terme aux pratiques qui menacent tout avenir. Il est vital de poursuivre l'application du Protocole de Kyoto, en attendant son remplacement par des mesures plus fermes, si l'on veut avoir une chance quelconque d'atteindre cet objectif.

1. Résumé

Le Protocole de Kyoto n'en a plus pour longtemps. À moins qu'un accord ne soit trouvé lors de la conférence sur le climat qui se tiendra à Durban en décembre 2011, l'accord mondial sur les objectifs et les actions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre négocié lors de la Conférence de Kyoto en 1997 expirera presque certainement sans que des objectifs ou actions d'ordre contraignant n'aient été décidés pour la période 2012-2020.

Le Protocole de Kyoto a été adopté par les dirigeants de la planète en 1997 et ratifié en 2002 afin de fixer des objectifs spécifiques – en matière de réduction des émissions – aux pays industrialisés pour la période 2008-2012, de manière à s'attaquer au problème du changement climatique identifié par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) dans son rapport de 1990¹.

Dans son rapport, le GIEC conclut qu'en raison des émissions anthropiques, les concentrations de CO₂ dans l'atmosphère dépassent de beaucoup la moyenne naturelle des 650 000 dernières années. Sans un engagement mondial sérieux visant à réduire les gaz à effet de serre, le changement climatique dépassera probablement à long terme la capacité d'adaptation des systèmes naturels, ainsi que de ceux gérés par l'homme en zone rurale ou urbaine.

Depuis la signature et la ratification du Protocole de Kyoto, des preuves scientifiques plus récentes réunies par le GIEC révèlent que le réchauffement de la planète est plus rapide qu'on ne l'aurait cru initialement².

Selon le GIEC, la température mondiale moyenne a augmenté de 0,8 °C au cours des 100 dernières années et grimpe désormais de 0,2 °C par décennie. La communauté scientifique estime que, si l'on ne parvient pas à ramener l'augmentation moyenne de la température mondiale à moins de 2 °C au-dessus du niveau industriel, le changement climatique deviendra beaucoup plus dangereux et entraînera le risque de bouleversements environnementaux irréversibles et potentiellement catastrophiques – avec les conséquences économiques et sociales afférentes – notamment pour les populations les plus pauvres des pays en développement. On estime que ce sont les pauvres (lesquels représentent 40 % de la population mondiale, soit 2,6 milliards d'individus) qui souffriront le plus des effets du changement climatique.

Compte tenu du laps de temps important qui s'écoule entre le rejet d'émissions de gaz à effet de serre et l'augmentation de la température, le délai dont nous disposons pour nous efforcer de ne pas dépasser le plafond des 2 °C s'amenuise très rapidement. Le GIEC estime qu'il faudrait parvenir à une réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre de l'ordre de 50 à 85 % d'ici 2050.

Aujourd'hui, la communauté scientifique et les responsables politiques reconnaissent clairement qu'il est crucial d'agir au niveau planétaire. Cependant, aucun consensus politique majeur n'a pu être dégagé concernant les modalités du partage du fardeau entre les nations développées, émergentes et en développement afin de parvenir à la réduction requise de 50 à 85 % d'ici 2050 et le désaccord est encore plus profond concernant la fixation des objectifs quantitatifs à moyen terme qui s'appliqueraient aux secteurs économiques à l'horizon 2020, à savoir le régime successeur de Kyoto.

Les discussions concernant le régime censé s'appliquer après 2012 ont débuté en 2004 dans le cadre de la Conférence des Parties tenues à Buenos Aires et n'ont repris réellement qu'en 2007. Alors que l'année 2011 tire à sa fin, force est de constater que non seulement aucun accord « Kyoto II » n'a pu être conclu, mais également qu'au cours des deux dernières années certaines Parties de taille ont essayé de focaliser les négociations non plus sur des objectifs juridiquement contraignants et appliqués en matière d'émissions, mais sur un système volontaire privilégiant la transparence tout en demeurant faible sous l'angle de l'application.

La conférence tenue à Copenhague en 2009 était la réunion clé au cours de laquelle les négociations sur le nouveau régime auraient dû être finalisées. En réalité, l'avenir du Protocole de Kyoto après 2012 est désormais fortement compromis dans la mesure où les États-Unis, la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud ont présenté à la conférence un « accord » non contraignant. Un an plus tard, la Conférence de Cancún

¹ Premier rapport d'évaluation du Groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat, synthèse, 1990 (disponible uniquement en anglais) : http://www.GIEC.ch/GIECreports/1992%20GIEC%20Supplement/GIEC_1990_and_1992_Assessments/English/GIEC_90_92_assessments_far_overview.pdf

² Quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2007 (http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf)

n'est pas parvenue non plus à enregistrer le moindre progrès vers un accord contraignant, de sorte que les discussions ont été reportées à la Conférence de Durban qui se tiendra en novembre/décembre 2011.

À la veille de la Conférence de Durban, nous sommes donc confrontés au choix suivant : soit permettre au Protocole de Kyoto d'expirer sans se mettre d'accord sur un régime successeur contraignant afin de réduire les émissions nuisibles de gaz à effet de serre, soit sauver le processus à la dernière minute et racheter ainsi le temps dont les décideurs politiques ont désespérément besoin pour parvenir à un accord.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe prie instamment les décideurs politiques du monde entier de sauver le processus. Au cas où aucun régime successeur ne pourrait être élaboré à Durban en matière d'engagements contraignants – souscrits par les pays industrialisés et en développement – concernant la réduction des émissions pour la période 2012-2020, **nous proposons d'arrêter le compte à rebours vers l'expiration du Protocole de Kyoto.**

Nous proposons concrètement de conserver les mécanismes, les principes fondamentaux, les structures organisationnelles et les compétences de Kyoto : les Parties devraient continuer à agir comme si cet instrument était encore en vigueur afin de disposer du temps requis pour négocier un régime successeur. Un tel arrangement encouragerait les Parties à continuer à travailler en vue de réduire leurs propres émissions de gaz à effet de serre en demeurant persuadés qu'un nouveau régime mondial d'objectifs contraignants verra le jour et que toute réduction des émissions enregistrée dans l'intervalle sera en définitive prise en compte, au lieu de reporter les initiatives nationales en attendant le prochain accord mondial.

Nous proposons que la décision de suspendre l'expiration du Protocole soit revue en 2015, à moins qu'un régime successeur n'ait été adopté dans l'intervalle (auquel cas ledit protocole expirerait automatiquement et le nouveau régime entrerait en vigueur).

Nous appelons instamment l'ensemble des dirigeants de la planète de soutenir cette proposition qui, à notre avis, est la seule manière à ce stade tardif de préserver les réalisations de Kyoto et de conserver l'espoir de trouver un régime successeur.

2. Chronologie de Kyoto

Tout au début

En 1972 une Conférence des Nations unies sur l'Environnement humain se tint à Stockholm essentiellement pour s'interroger sur l'utilisation, l'épuisement et la conservation des ressources naturelles. La Conférence de Stockholm (également connue sous le nom de « Premier Sommet 'Planète Terre' ») adopta une déclaration énonçant des principes et un programme d'action en faveur de la préservation et de l'amélioration de l'environnement humain, tout en soulevant le problème du changement climatique pour la première fois et en recommandant aux gouvernements d'être attentifs aux activités susceptibles de provoquer un tel changement.

La Conférence de Stockholm proposa également l'établissement de stations – sous l'égide de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) – afin d'enregistrer les tendances à long terme des éléments constitutifs et des caractéristiques de l'atmosphère, ainsi que d'aider la communauté mondiale à mieux comprendre l'atmosphère et les causes des changements climatiques (que ceux-ci soient dus à la nature ou à l'homme).

Au cours des 20 années qui suivirent, les préoccupations relatives à l'atmosphère et au climat mondial retinrent progressivement l'attention de la communauté internationale et inspirèrent son action. En 1979, le Bureau exécutif du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a demandé à son directeur exécutif, dans le cadre du programme mondial de surveillance de la terre (Earth Watch), de surveiller et d'évaluer le transport à longue distance des polluants atmosphériques et le premier instrument international sur le climat – la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance – fut adopté par la suite. En 1980, le PNUE s'est déclaré préoccupé par l'endommagement de la couche d'ozone et a recommandé des mesures visant à limiter la production et l'utilisation des chlorofluorocarbones, ce qui a entraîné la négociation et l'adoption de la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone.

En 1988, le réchauffement planétaire et la diminution de la couche d'ozone ont commencé à occuper une place de plus en plus importante dans le débat public et l'agenda politique internationaux. Le PNUE organisa un séminaire interne en janvier afin d'identifier les secteurs dans l'environnement susceptibles d'être sensibles au changement climatique. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)³ – un forum chargé d'enquêter sur les causes potentielles et l'échelle du changement climatique – fut établi et tint sa première réunion en novembre. Dans son premier rapport, publié en 1990, cet organe composé de scientifiques internationaux conclut qu'il faudrait peut-être prendre des initiatives en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre, même en l'absence de preuves définitives⁴.

Ce premier rapport du GIEC porta la question du changement climatique à l'attention des dirigeants et des hommes politiques de la planète, incita des groupes de défense de l'environnement à se lancer dans des campagnes plus actives et sensibilisa le public aux dangers potentiels inhérents au réchauffement de la planète.

Les 23 années ayant suivi la publication de ce premier rapport du GIEC ont été le témoin de la publication de trois autres rapports d'évaluation (en 1995, 2001 et 2007), de deux sommets Planète Terre (dont le premier se tint à Rio en 2002) et de 17 conférences annuelles des Parties à la Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques signée à Rio.

Ces 23 années recouvrent trois périodes distinctes sous l'angle des politiques relatives au changement climatique :

1. l'élaboration d'une approche cohérente en matière de politiques relatives au changement climatique, période qui connut son apogée avec l'adoption du Protocole de Kyoto en 1997 ;
2. la consolidation, la ratification et la mise en œuvre du Protocole de Kyoto entre 1997 et 2005 ;
3. l'échec des négociations visant à élaborer un régime censé succéder au Protocole de Kyoto après 2005.

La présente section résume la chronologie des discussions et des actions ayant pour thème le changement

³ <http://www.GIEC.ch/>

⁴ Premier rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, synthèse, 1990 (disponible uniquement en anglais) : http://www.GIEC.ch/GIECreports/1992%20GIEC%20Supplement/GIEC_1990_and_1992_Assessments/English/GIEC_90_92_assessments_far_overview.pdf

climatique, depuis le Sommet Planète Terre de Rio en 1992 jusqu'aux préparatifs menés actuellement en vue de la Conférence de Durban qui se tiendra en décembre 2011.

1. Une approche cohérente : de Rio à Kyoto

1992 Rio

Dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (Sommet Planète Terre) tenue à Rio de Janeiro en juin 1992, 154 nations signèrent la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC)⁵. L'objectif de la CCNUCC – un traité non contraignant ne fixant pas de plafond obligatoire à l'émission de gaz à effet de serre et ne prévoyant aucun mécanisme d'application – était d'inciter les nations signataires à agir volontairement afin de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau empêchant « toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique ». Ces actions visaient avant tout les pays développés et industrialisés afin qu'ils stabilisent leurs émissions aux niveaux de 1990 d'ici l'année 2000. Ces pays étaient répertoriés dans l'« Annexe I » à la CCNUCC et sont désignés dans la suite du présent rapport sous l'appellation « pays de l'Annexe I »⁶.

La CCNUCC est entrée en vigueur en mars 1994 après la 165^e signature. 195 Parties ont aujourd'hui adhéré à cet instrument⁷. En vertu de l'article 7 de la CCNUCC, une Conférence des Parties (COP) a été établie afin de se réunir régulièrement pour promouvoir la mise en œuvre effective de la Convention et examiner périodiquement les obligations des Parties à la lumière des preuves scientifiques émergentes d'un changement climatique. Les deux premières conférences se sont tenues, respectivement, à Berlin (COP 1, 1995) et à Genève (COP 2, 1996). Lors de la première conférence, il a été décidé de limiter la première phase des réductions des émissions aux seuls pays industrialisés.

1995 Deuxième rapport d'évaluation du GIEC

Le deuxième rapport d'évaluation du GIEC, paru en 1995, envisageait toute une série de scénarios climatiques sur la base de projections relatives aux émissions de gaz à effet de serre avant de conclure :

« Vu la tendance actuelle à l'augmentation des émissions de la plupart des gaz à effet de serre, la concentration atmosphérique de ces gaz va augmenter au cours du XXI^e siècle et au-delà. Cette évolution va intensifier les perturbations du système climatique et accroître le risque d'incidences de changements climatiques susceptibles d'être considérées comme dangereuses. »⁸

Les projections du GIEC révélaient que, si ces tendances en matière d'émissions identifiées en 1995 devaient se maintenir, les concentrations de gaz à effet de serre atteindraient environ le double des niveaux préindustriels et que, même en cas de stabilisation des émissions, ces concentrations continueraient à augmenter lentement pendant plusieurs centaines d'années. Ces projections étaient accompagnées d'une mise en garde du GIEC concernant toute une série d'impacts potentiels sur la planète susceptibles de résulter d'une augmentation de la température.

1997 Kyoto : COP 3

L'évaluation du GIEC servit de toile de fond à la troisième Conférence des Parties (COP 3) à la CCNUCC, laquelle se tint à Kyoto, Japon, en décembre 1997. Cette COP représentait un stade crucial dans la stratégie mondiale de réaction au changement climatique puisqu'elle constitue la reconnaissance explicite par les parties que le changement climatique est dû à l'activité humaine et que des réductions des émissions de gaz à effet de serre étaient indispensables.

⁵ <http://unfccc.int/2860.php>

⁶ L'Annexe I répertorie 41 pays en plus de l'Union européenne. Lesdits pays sont classés comme des économies industrialisées ou des économies en transition : Allemagne, Australie, Autriche, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monaco, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine.

⁷ http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php

⁸ <http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-fr.pdf>

Les Parties acceptèrent le principe de « responsabilités communes, mais différenciées » et notamment l'idée que :

- la plus grande part des émissions mondiales historiques et actuelles de gaz à effet de serre revient aux pays développés,
- les émissions par habitant dans les pays en développement sont encore relativement faibles,
- la part des émissions mondiales revenant aux pays en voie de développement augmentera au fur et à mesure de la satisfaction de leurs besoins sociaux et de développement.

À l'issue de négociations intensives, les parties adoptèrent le Protocole de Kyoto, lequel énonce des obligations spécifiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre⁹ pour les pays (industrialisés) de l'Annexe I. (Ces réductions des émissions sont répertoriées à l'Annexe B du Protocole ; par conséquent, les pays de l'Annexe I sont également désignés sous l'appellation « Parties de l'Annexe B » sous l'angle des engagements souscrits à Kyoto). Il fut également décidé que les pays en développement ne se verraient pas imposer des engagements en matière de réduction des émissions au cours de la première phase de mise en œuvre, même si on tenait généralement pour acquis qu'ils devraient contracter des engagements quantitatifs à un stade ultérieur.

Les Parties de l'Annexe B acceptèrent des engagements juridiquement contraignants prévoyant des réductions de leurs émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 6 à 8 % en deçà des niveaux de 1990 entre 2008 et 2012, période définie comme la première période de réduction des émissions. Les objectifs spécifiques énoncés¹⁰ étaient les suivants :

Pays	Objectif (1990-décembre 2008) ¹¹
Bulle de l'UE des 15 ¹² , Bulgarie, Estonie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Monaco, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suisse	- 8 %
États-Unis	- 7 %
Canada, Hongrie, Japon, Pologne	- 6 %
Croatie	- 5 %
Nouvelle-Zélande, Fédération de Russie, Ukraine	0
Norvège	+ 1 %
Australie	+ 8 %
Islande	+10 %

Le but de l'accord de Kyoto était de parvenir à une réduction globale de 5,2 % des émissions des pays de l'Annexe I par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2010. Cet objectif s'écartait sensiblement des ambitions de certains pays : l'UE avait prôné des réductions de 15 %, le Japon des réductions de 2,5 % et les États-Unis s'opposaient à toute réduction.

Le Protocole de Kyoto reposait sur cinq concepts fondamentaux :

1. **Des engagements souscrits par les pays de l'Annexe I :** des objectifs juridiquement contraignants étaient fixés en matière de réduction des gaz à effet de serre
2. **La mise en œuvre :** les pays de l'Annexe I étaient tenus d'élaborer des politiques et des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre sur leurs territoires respectifs. De plus, ils étaient tenus d'accroître l'absorption de ces gaz et d'utiliser tous les mécanismes disponibles (comme la mise en œuvre commune, le mécanisme de développement propre et le négoce des droits d'émission, voir plus bas) afin d'obtenir des crédits leur permettant d'accroître le volume autorisé des émissions de gaz à effet de serre chez eux

⁹ Quatre gaz (dioxyde de carbone, méthane, oxyde nitreux, hexafluorure de soufre) et deux groupes de gaz (hydrofluorocarbones et hydrocarbures perfluorés) sont mentionnés dans le Protocole de Kyoto.

¹⁰ Un tableau complet – indiquant à la fois les objectifs de Kyoto et la part de chaque pays dans les émissions totales répertoriées dans l'Annexe I de 1990 – figure à l'annexe 1 au présent rapport.

¹¹ Certaines économies en transition ont pour base une année autre que 1990.

¹² Les 15 États membres de l'UE en 1997 – année de l'adoption du Protocole de Kyoto – s'engagèrent à procéder à une réduction de 8 % des émissions, mais se mirent d'accord pour répartir cet engagement entre eux avec pour résultat des objectifs allant de +27 % pour le Portugal à -28 % pour le Luxembourg. Cet arrangement fut désigné sous l'appellation de « Bulle UE ».

3. **La minimisation des impacts sur les pays en voie de développement** : grâce à l'établissement d'un fonds d'adaptation au changement climatique chargé de financer des projets et des programmes concrets d'adaptation dans les pays en voie de développement parties au Protocole
4. **La comptabilisation, la communication et l'examen** : transparence afin de garantir l'intégrité du Protocole
5. **La conformité** : établissement d'un Comité de conformité chargé de veiller au respect des engagements souscrits en vertu du Protocole.

Le Protocole de Kyoto adopta également ce qu'il fut bientôt convenu d'appeler « des mécanismes souples » chargés de faciliter l'atteinte des objectifs en matière de réduction d'émissions :

- **Négoce des droits d'émission** – c'est-à-dire possibilité pour les pays n'ayant pas « utilisé » toutes les unités d'émission auxquelles ils ont droit de vendre cette capacité excédentaire à des pays ayant dépassé leurs objectifs.
- **Mécanisme de développement propre (MDP)** – c'est-à-dire possibilité pour les Parties de l'Annexe B s'étant engagés à réduire leurs émissions en vertu du Protocole de réaliser des projets de réduction dans des pays en voie de développement (par exemple la construction d'une centrale électrique plus propre). Ces projets permettent d'obtenir des unités de réduction certifiée des émissions (URCE) négociables, lesquelles peuvent être prises en considération au moment de l'évaluation des résultats chiffrés de la Partie de l'Annexe B concernée.
- **Mise en œuvre conjointe (MOC)** – c'est-à-dire la possibilité pour les parties de l'Annexe B d'obtenir des unités de réduction des émissions (URE) dans le cadre d'un projet de réduction ou de suppression d'émissions réalisé dans une autre Partie de l'Annexe B, lesquelles peuvent être prises en considération au moment de l'évaluation des résultats chiffrés.

Le Protocole de Kyoto fut ouvert à la signature pendant 12 mois à compter de mars 1998 et signé par 84 pays ou organisations pendant cette période. Pour entrer en vigueur, il devait être formellement ratifié ou adopté par au moins 55 Parties à la CCNUCC (y compris des parties mentionnées dans l'Annexe I représentant au moins 55 % des émissions totales de dioxyde de carbone relevées en 1990 dans les pays répertoriés dans ladite annexe). Il fut finalement ratifié en mai 2002 (voir plus bas).

Après Kyoto, les Conférences des Parties se sont consacrées à la mise en œuvre et à la ratification de cet instrument, à la surveillance des progrès réalisés en vue de la réalisation des objectifs et à la négociation d'un régime successeur (désigné de manière informelle sous l'appellation « Kyoto II »). À la fin de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto en 2012, un nouveau cadre international doit être négocié et ratifié.

2. Consolidation et mise en œuvre : de Kyoto à la ratification

1998-2001 : COP 4-7

Les quatre années suivantes furent consacrées à la résolution de questions détaillées n'ayant pas été réglées à Kyoto et à la planification de la mise en œuvre et de la ratification du Protocole. Les conférences COP 4 (1998, Buenos Aires), COP 5 (1999, Bonn), COP 6 (2000, La Haye / 2001, Bonn) et COP 7 (2001, Marrakech) présentent deux caractéristiques communes : des discussions techniques et pratiques sur les mécanismes de Kyoto et un « plan d'action » en faveur de la ratification. Il convient également de signaler l'arrêt, en 2001, de la participation active des États-Unis au processus de Kyoto : une décision prise par un nouveau gouvernement et qui menaça l'ensemble du processus compte tenu du fait que ce pays est de loin le plus gros émetteur de gaz à effet de serre parmi tous ceux répertoriés dans l'Annexe I (et à égalité avec la Chine depuis 2011), à la fois sous l'angle du total des émissions et des émissions par habitant. Signalons en outre que ces émissions continuent à augmenter.

2000 La Haye et Bonn : COP 6

Cette réunion capitale s'attaqua à certains problèmes politiques majeurs et déboucha sur quatre accords clés :

1. **Mécanismes souples** : y compris le négoce des émissions, le mécanisme de développement propre et la mise en œuvre conjointe. Un élément fondamental de cet accord tenait à l'absence de

limites quantitatives au crédit qu'un pays peut revendiquer au titre de l'utilisation de ces mécanismes, à condition que l'action menée au niveau national constitue un élément important des efforts déployés dans chaque pays de l'Annexe B pour atteindre ses objectifs.

2. **Puits de carbone** : il fut convenu d'accorder des crédits en contrepartie d'actions ambitieuses visant à piéger le carbone présent dans l'atmosphère ou à le stocker, y compris en gérant les forêts et les terres cultivées ou en recourant à la revégétation, sans plafonner les crédits pouvant être revendiqués au titre desdites activités. Concernant la gestion des forêts, une annexe fixait un plafond spécifique à chaque pays de l'Annexe I. Concernant la gestion des terres cultivables, les pays ne peuvent recevoir un crédit que si la séquestration du carbone représente une augmentation par rapport aux niveaux de 1990.
3. **Conformité** : il fut décidé de confier à la COP 7 la charge de prendre des décisions définitives concernant les procédures et les mécanismes de conformité au Protocole, mais l'accord décrivait dans les grandes lignes les conséquences attachées au non-respect des objectifs y compris l'obligation de compenser les déficits dans une proportion de 1,3 tonne pour 1 tonne, la suspension du droit d'acheter des crédits correspondant à un surplus de réduction des émissions et l'obligation pour chaque pays concerné d'élaborer un plan de mise en conformité.
4. **Financement** : un accord fut conclu sur l'établissement de trois nouveaux fonds chargés d'aider à répondre aux besoins associés au changement climatique :
 - i. un fonds pour le changement climatique, chargé de soutenir une série de mesures idoines,
 - ii. un fonds chargé de soutenir les programmes nationaux d'action en faveur de l'adaptation adoptés par les pays moins développés,
 - iii. un fonds d'adaptation au Protocole de Kyoto financé par une taxe du type de celle prévue par le MDP et des contributions volontaires.

2000 Déclaration du Millénaire des Nations unies

En septembre 2000, 189 chefs d'État se réunirent pour adopter la « Déclaration du Millénaire » des Nations unies, laquelle fixait huit objectifs à atteindre au cours de la décennie à venir. Le quatrième objectif – intitulé « Protéger notre environnement commun » – réaffirmait l'engagement de respecter le Protocole de Kyoto :

« Ne ménager aucun effort pour que le Protocole de Kyoto entre en vigueur de préférence avant le dixième anniversaire de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement en 2002, et commencer à appliquer les réductions prescrites des émissions des gaz à effet de serre [...] »¹³

2001 Marrakech : COP 7

L'un des principaux résultats de la COP 7 tenue à Marrakech fut l'établissement du Fonds d'adaptation en vue de financer des projets d'adaptation et des programmes concrets visant à réduire les effets négatifs du changement climatique dans les pays en développement, même s'il fallut attendre 2007 pour que cette initiative soit officiellement lancée. La Conférence de Marrakech a également approuvé les détails du régime de conformité des parties au Protocole de Kyoto. Elle a notamment rappelé les conséquences du non-respect des objectifs en matière d'émissions (une pénalité en cas de déficit de 1.3:1, comme décidé lors de la COP 6), mais a laissé le soin aux Parties au Protocole, une fois celui-ci entré en vigueur, de décider si lesdites conséquences seraient juridiquement contraignantes.

2002 Johannesburg : Rio+10

En 2002, soit 10 ans après le sommet Planète Terre de Rio, les chefs d'État et les dirigeants d'organisations non gouvernementales et d'associations professionnelles se rencontrèrent lors d'un deuxième sommet mondial sur le développement durable tenu à Johannesburg et organisé par la Commission des Nations unies pour le développement durable. Ce sommet (dit « Rio + 10 ») visait, notamment, à respecter les objectifs de Kyoto tels qu'ils avaient été mentionnés dans le cadre du quatrième objectif du millénaire.

Les dirigeants réunis au sommet de Johannesburg n'étaient pas en mesure d'imposer une ratification du Protocole de Kyoto, mais tinrent à faire une déclaration réaffirmant leur attachement à la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique en précisant notamment que :

¹³ <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

« Les États qui ont ratifié le Protocole de Kyoto engagent vivement ceux qui ne l'ont pas encore fait à le ratifier sans délai. »

La déclaration appelait également à :

- fournir aux pays en développement et aux pays en transition une assistance technique et financière et une aide au renforcement des capacités ;
- créer des capacités scientifiques et techniques et les renforcer, afin de favoriser l'échange de données scientifiques, en particulier dans les pays en développement ;
- dégager des solutions technologiques et les transférer ;
- mettre au point et diffuser des techniques novatrices applicables aux principaux secteurs du développement, en particulier celui de l'énergie, et à l'investissement s'y rapportant, en faisant notamment appel à la participation du secteur privé, à des approches fondées sur les lois du marché, à des politiques publiques favorables et à la coopération internationale.

2002-2005 Ratification du Protocole de Kyoto

En mai 2002, l'UE et ses États membres ratifièrent formellement le Protocole de Kyoto et la clause « des 55 Parties » devint remplie après la ratification d'un pays supplémentaire (à savoir l'Islande). Les États-Unis et l'Australie ayant refusé de ratifier, la « clause des 55 % » (exigeant que les Parties ayant ratifié représentent au moins 55 % des émissions de gaz des pays de l'Annexe I) ne pouvait être satisfaite qu'au prix de la ratification de la Russie, laquelle fut obtenue en novembre 2004. Le Protocole entra par conséquent en vigueur 90 jours plus tard en février 2005.

2004 Buenos Aires : COP 10

La Conférence de Buenos Aires se tint peu après la ratification du Protocole par la Russie. Elle était importante sous deux angles : la planification de la première Réunion des Parties (MOP) au Protocole de Kyoto depuis leur réunion initiale en 1997 et l'ouverture des discussions consacrées aux mécanismes post-Kyoto relatifs aux modalités de la répartition de l'obligation de réduction des émissions après 2012 (c'est-à-dire à la fin de la première période d'engagement).

3. Incapacité à négocier un régime successeur : de Montréal à Cancún

2005 Montréal : COP11 / MOP 1

L'importance de la Conférence de Montréal tient à ce qu'il s'agissait de la première réunion des Parties depuis Kyoto et de la première conférence depuis l'entrée en vigueur du Protocole quelques mois plus tôt. Elle a notamment permis de lancer les discussions relatives aux engagements des pays industrialisés pour la période d'après 2012.

2007 Déclaration de Washington

Dans le cadre de la « Déclaration de Washington » non contraignante signée en février 2007, les chefs de gouvernement du G8, ainsi que de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine, de l'Inde et du Mexique sont convenus en principe des grandes lignes d'un régime censé succéder au Protocole de Kyoto. Ils ont envisagé un système mondial de plafonnement et d'échange applicable à la fois aux nations industrialisées et aux pays en développement et ont formulé l'espoir qu'il serait mis en place d'ici 2009. La signature du Brésil, de la Chine et de l'Inde au bas de cette déclaration était importante, dans la mesure où, en 2005, ces trois pays représentaient ensemble 26 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre – soient autant que les émissions combinées de l'Europe des 27, de la Russie, du Japon et du Canada – comme indiqué dans le tableau suivant :

Dix plus grands émetteurs de gaz à effet de serre au monde en 2005¹⁴

Rang	Pays	% du total mondial des émissions de GES	Émissions de GES par habitant (en tonnes)
1	Chine ¹⁵	17	5,8
2	États-Unis	16	24,1
3	UE-27	16	10,6
4	Indonésie ¹⁶	6	12,9
5	Inde	5	2,1
6	Russie	5	14,9
7	Brésil	4	10,0
8	Japon	3	10,6
9	Canada	2	23,2
10	Mexique	2	6,4

2007 Quatrième rapport d'évaluation du GIEC

Dans le cadre de l'avertissement le plus retentissant adressé aux hommes politiques et aux chefs d'État jusqu'aujourd'hui, le quatrième rapport d'évaluation du GIEC – publié en février 2007 – déclarait :

« Le réchauffement du système climatique est sans équivoque. On note déjà, à l'échelle du globe, une hausse des températures moyennes de l'atmosphère et de l'océan, une fonte massive de la neige et de la glace et une élévation du niveau moyen de la mer. »¹⁷

Le GIEC avait calculé une nouvelle série de projections des futures augmentations de la température et conclu que la fourchette « probable » en 2090-2099 se situerait entre 1,4 et 6,4 °C.

Parmi les autres conclusions importantes du rapport figuraient les remarques suivantes :

- Onze des douze dernières années (1995-2006) figurent parmi les douze années les plus chaudes depuis 1850, date à laquelle ont débuté les relevés instrumentaux de la température à la surface du globe.
- La tendance linéaire au réchauffement sur 100 ans (1906-2005) est passée à 0,74 °C alors que le chiffre correspondant (pour la période 1901-2000) – indiqué dans le troisième rapport d'évaluation – n'était que de 0,6 °C : une augmentation de température ayant affecté la quasi-totalité de la planète, même si elle est plus sensible aux latitudes élevées de l'hémisphère Nord et si les terres émergées se sont réchauffées plus rapidement que les océans.
- Sur l'ensemble de la planète, le niveau moyen de la mer s'est élevé depuis 1961 de 1,8 mm par an et, depuis 1993, de 3,1 mm par an, sous l'effet de la dilatation thermique et de la fonte des glaciers, des calottes glaciaires et des nappes glaciaires polaires.
- Les données-satellites dont on dispose depuis 1978 montrent que l'étendue annuelle moyenne des glaces a diminué de 2,7 % par décennie dans l'océan Arctique, avec un recul plus marqué en été (7,4 %). Les glaciers et la couverture neigeuse occupent une moins grande superficie dans les deux hémisphères.
- Entre 1900 et 2005, les précipitations ont fortement augmenté dans l'est de l'Amérique du Nord et du Sud, dans le nord de l'Europe et dans le nord et le centre de l'Asie, tandis qu'elles diminuaient au Sahel, en Méditerranée, en Afrique australe et dans une partie de l'Asie du Sud. Il est probable que la sécheresse a progressé à l'échelle du globe depuis les années 1970.

¹⁴ MNP (2007), "[Greenhouse gas emissions of countries in 2005 and ranking of their per capita emissions](#)", site Web de l'Agence néerlandaise pour l'environnement.

¹⁵ À l'exclusion des feux souterrains.

¹⁶ Y compris une estimation de 2 000 millions de tonnes de CO₂ provenant de feux de tourbe et de la décomposition de sols tourbeux due au drainage.

¹⁷ http://www.GIEC.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/spms1.html

- Il est très probable que les journées froides, les nuits froides et le gel ont été moins fréquents sur la plus grande partie des terres émergées depuis cinquante ans et que le nombre de journées chaudes et de nuits chaudes a, au contraire, augmenté.
- Il est probable que la fréquence des vagues de chaleur s'est accrue sur la majeure partie des terres émergées, de même que celle des fortes précipitations dans la plupart des régions et, depuis 1975, les élévations extrêmes du niveau de la mer dans le monde entier.
- Les observations révèlent une augmentation de l'activité cyclonique intense dans l'Atlantique Nord depuis 1970 environ, cette évolution étant moins nette ailleurs. Aucune tendance claire ne se dégage quant au nombre de cyclones tropicaux qui se forment chaque année et il est difficile de retracer avec certitude une évolution à long terme, surtout avant 1970.
- Il est très probable que les températures moyennes dans l'hémisphère Nord ont été plus élevées pendant la seconde moitié du XX^e siècle que durant n'importe quelle autre période de cinquante ans au cours des cinq derniers siècles, et il est probable qu'elles ont été les plus élevées depuis 1 300 ans au moins.

Le GIEC a prévenu les décideurs politiques que le rythme du changement climatique est supérieur aux prévisions initiales et que ses effets sur la planète et ses écosystèmes (ainsi que ses populations) étaient pires que prévu. Le même rapport estime que, pour maintenir l'augmentation de la température à 2 °C, il faudrait réduire les émissions de gaz à effet de serre

2007 Bali : COP 13 / MOP 3

Quelques mois plus tard, la Conférence de Bali permet de conclure un accord sur un calendrier et la structure des négociations relatives au régime post-2012 dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le « Plan d'action de Bali »¹⁸. Ce plan, également connu sous le nom de « Feuille de route de Kyoto 2 » mettait en avant :

- une vision commune de l'action concertée à long terme, notamment un objectif global à long terme de réduction des émissions,
- une action renforcée pour l'atténuation du changement climatique,
- une action renforcée pour l'adaptation au changement climatique,
- une action renforcée dans le domaine de la mise au point et du transfert de technologies,
- une action renforcée dans l'apport de ressources financières pour appuyer les mesures d'atténuation et d'adaptation en mettant l'accent sur la préparation et la négociation d'un nouvel accord sur le changement climatique.

De plus, un Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme au titre de la Convention (AWG-LCA) fut établi à titre d'organe subsidiaire afin de conduire les négociations visant à améliorer d'urgence la mise en œuvre de la Convention jusqu'en 2012 et au-delà.

Bali marque également une étape importante, dans la mesure où l'Australie a ratifié le Protocole le premier jour de la conférence.

2009 : le G8 se fixe les 2 ° C comme objectif

En juin 2009, les nations du G8 – un groupe qui inclut les États-Unis, le Canada, le Japon et la Russie, ainsi que l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni – se réunirent en Italie et firent part de leur détermination à élaborer un régime successeur de Kyoto :

« Nous reconfirmons notre profond attachement aux négociations de la CCNUCC et à la conclusion heureuse d'un accord post-2012 – mondial, d'envergure et ambitieux – à Copenhague, lequel engagera tous les pays et sera conforme au principe des responsabilités communes, mais différenciées et de la prise en considération des capacités respectives de chaque pays. »¹⁹

Il est important de noter que le G8 se rangea à l'opinion de l'Union européenne pour reconnaître la nécessité de limiter le réchauffement de la planète à 2 °C :

¹⁸ http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cop_bali_action.pdf

¹⁹ http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final.0.pdf

« Nous réitérons l'importance du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et notamment de son quatrième rapport d'évaluation qui constitue l'évaluation scientifique la plus complète. Nous reconnaissons l'avis scientifique général selon lequel l'augmentation de la température moyenne globale au-dessus du niveau préindustriel ne devrait pas dépasser 2 °C. »

Cet engagement explicite du G8 aurait dû normalement être de bon augure pour le succès des négociations de Kyoto II à Copenhague en décembre 2009.

2009 Copenhague : COP 15 / MOP 5

Le but global de la Conférence COP 15 / MOP 5 tenue à Copenhague était d'élaborer un accord ambitieux sur le climat mondial pour la période commençant en 2012, année de l'expiration de la première période d'engagement de Kyoto. Toutefois, peu de temps avant la Conférence, les attentes concernant un nouvel accord furent révisées à la baisse lorsqu'il apparut que des dirigeants de la planète préféreraient conclure un accord moins « politiquement contraignant ».

Il en résulta une situation dichotomique : malgré la reconnaissance explicite de la nécessité d'une action au niveau mondial, aucun consensus politique majeur sur la manière de répartir le fardeau représenté par la réduction requise de 50 à 85 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 ne put être atteint et les dissensions apparurent encore plus profondes concernant la fixation d'objectifs quantitatifs à moyen terme pour 2020.

La renégociation de l'accord mondial représente un défi puisqu'il s'agit de parvenir à un juste équilibre entre : les intérêts des pays riches industrialisés qui portent une responsabilité écrasante dans les émissions passées de gaz à effet de serre, les intérêts des pays en développement dotés d'une croissance économique et démographique rapide (et qui représentent une part grandissante des émissions actuelles) et les intérêts des pays les plus pauvres du monde qui sont à la fois les plus affectés par le changement climatique et les plus dépourvus des capacités et des ressources qui leur permettraient de s'adapter à des changements entraînant des risques mortels.

Les États-Unis ont clairement fait part de refus de s'engager à la moindre réduction tant que les autres gros pollueurs des pays en développement, comme la Chine, n'auraient pas souscrit des engagements similaires en faveur de réductions volontaires pouvant être mesurées, déclarées et vérifiées. En outre, la plupart des nations en développement ont refusé de souscrire des engagements sans obtenir de détails sur les modalités de l'octroi d'une aide de 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 en vue de financer leurs plans d'atténuation et d'adaptation et notamment sur la question de savoir si cette aide revêtirait la forme de prêts ou de subventions.

Par la suite, il s'avéra que les Parties n'étaient pas de taille à relever ce défi : aucun accord contraignant prévoyant une action à long terme ne fut atteint. Le seul résultat concret fut un modeste « accord politique »²⁰ – contenant à peine 13 paragraphes – négocié hors du cadre de la COP par quelque 25 Parties et rédigé par un groupe de cinq pays : les États-Unis, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil (à savoir les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre au monde et les économies émergentes à la croissance la plus rapide, c'est-à-dire les pays ayant le plus d'intérêt à ne pas souscrire d'engagements contraignants dans le cadre d'un régime successeur).

Les principales caractéristiques de l'accord peuvent être résumées comme suit :

- il n'a pas permis d'élaborer un régime contraignant censé succéder au Protocole de Kyoto ou d'obtenir un engagement à élaborer un tel régime d'ici 2012 ;
- il n'a pas fixé d'objectifs spécifiques à moyen terme en matière d'émissions jusqu'en 2020 et a préféré s'en remettre aux parties pour déclarer leurs objectifs et leurs résultats concrets en matière de réduction volontaire ;
- en prévoyant une période d'évaluation de six ans allant jusqu'à 2015 (c'est-à-dire trois ans après la date d'expiration du Protocole de Kyoto), il a donné l'impression de remplacer un régime successeur contraignant par une solution fondée sur des initiatives volontaires ;
- tout en prévoyant l'établissement d'un Fonds vert pour le climat (FVC) un engagement souscrit collectivement par les pays développés en vue de dégager des ressources nouvelles et supplémentaires, y compris dans le domaine de la sylviculture et des investissements, par le biais

²⁰ http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf

d'institutions internationales, il n'a pas précisé avec suffisamment de clarté les modalités de financement de cette initiative.

Par conséquent, les Parties qui respectaient pleinement et activement le Protocole de Kyoto et désiraient négocier un régime successeur contraignant furent profondément déçues par l'accord, ce qui explique que la réunion COP 15 se contenta de « noter » le contenu dudit accord au lieu de l'adopter. Cela explique que cet instrument ne soit doté d'aucun statut formel en vertu de la CCNUCC.

2010 Cancún : COP 16 / MOP 6

La Conférence de Cancún ne permit d'enregistrer aucun progrès vers l'élaboration d'un régime successeur de Kyoto. Elle reconnut que le Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme établi à Bali n'avait pas complété son travail et renvoya les discussions supplémentaires sur le régime post-2012 à la COP 17 / MOP 7 en décembre 2011, à Durban, Afrique du Sud, c'est-à-dire à peine quelques mois avant la date prévue de l'expiration du Protocole de Kyoto.

Malgré le peu de progrès réalisés dans la négociation d'un régime successeur du Protocole de Kyoto, certaines avancées furent enregistrées sur diverses questions, y compris sur le principe que les réductions des émissions des nations en développement (dont l'Inde) feraient l'objet d'un certain régime de surveillance et de vérification. Ce principe fut soutenu par l'ensemble des pays à l'exception de la Bolivie. Parmi les autres progrès reconnus par l'Institut international du développement durable, il convient de citer les dispositions relatives à l'adaptation, à la technologie, à l'atténuation et au financement.

3. Bilan positif de Kyoto : performances et progrès

Statut du Protocole de Kyoto

À l'heure actuelle, on compte 193 Parties (192 États plus l'Union européenne) au Protocole de Kyoto, lequel est entré en vigueur en février 2005 après la 56^e ratification formelle. Au 1^{er} août 2011, 191 États avaient signé et ratifié le protocole, y compris 38 des 40 États répertoriés dans l'Annexe I, plus l'UE²¹. Le seul signataire (et pays de l'Annexe I) n'ayant pas ratifié le Protocole est les États-Unis, à savoir le deuxième plus gros émetteur de gaz à effet de serre au monde. Les autres États devant encore ratifier le Protocole incluent l'Afghanistan, l'Andorre et le Sud Soudan. La liste complète répertoriant les signataires (en indiquant leur statut) figure à l'annexe 2 au présent rapport.

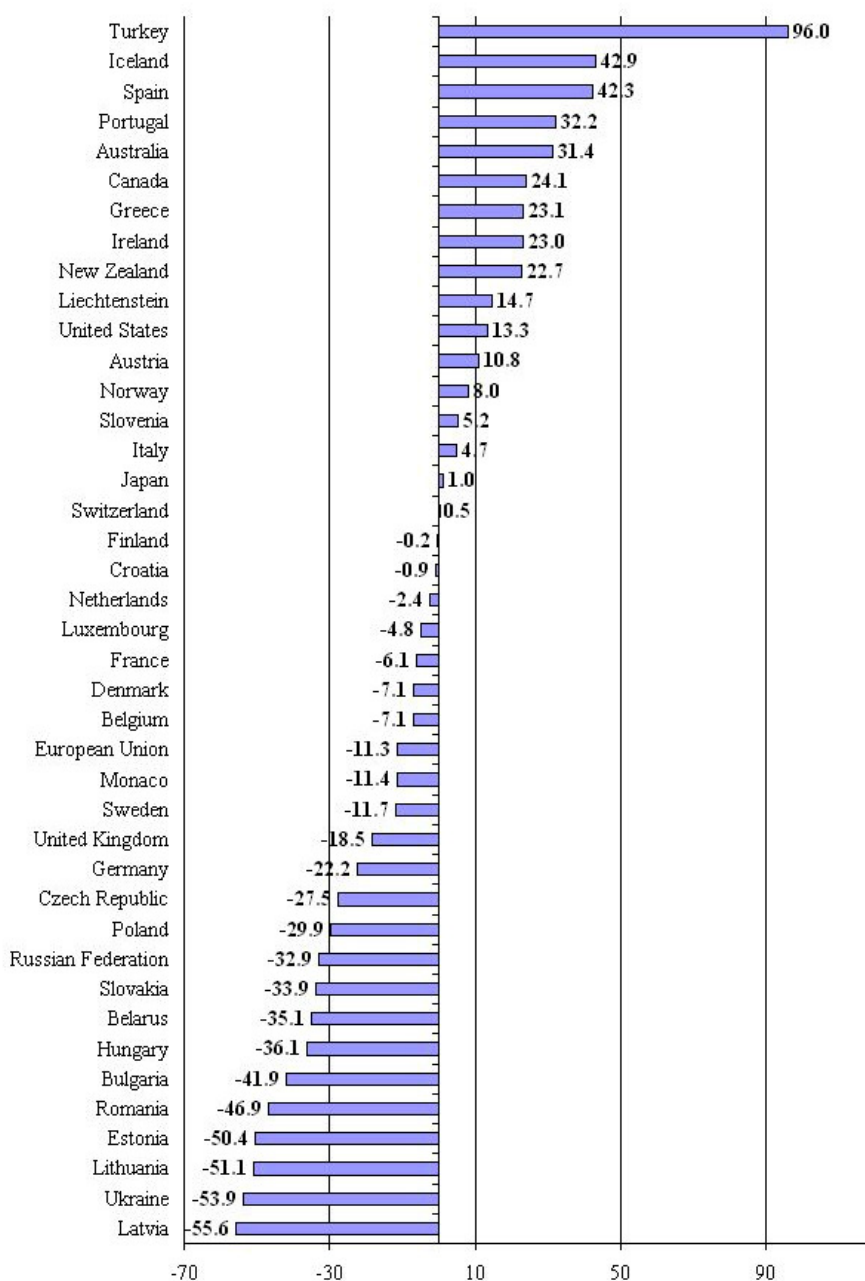
Performances par rapport aux objectifs

Les engagements souscrits actuellement en vertu du Protocole de Kyoto prévoient seulement une réduction globale de 5,2 % des émissions de gaz à effet de serre des pays développés (ceux répertoriés dans l'Annexe I) sur une période de cinq ans allant de 2008 à 2012. De plus, seules quelques Parties au Protocole sont en mesure de remplir leurs objectifs de réduction et une partie des pays développés dépassera considérablement lesdits objectifs.

Le tableau ci-dessous illustre le résumé des résultats des pays de l'Annexe I pour la période 1990 à 2008, tel qu'il a été préparé par le Secrétariat de la CCNUCC.

²¹ http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php

Modifications des émissions globales de gaz à effet de serre dégagées par les Parties de l'Annexe I, 1990-2008, à l'exclusion du secteur UTCATF (en pourcentage)²²



Parmi les Parties de l'Annexe I du Protocole de Kyoto, six pays membres de l'Europe des 15 (l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Finlande, la France, la Suède et la Grèce) remplissent – voire dépassent – actuellement leurs objectifs, de même que l'Europe des 15 en tant que groupe et 9 autres pays de l'Europe des 27 : la Pologne, la Roumanie, la République tchèque, la Bulgarie, la Hongrie, la République slovaque, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie. En dehors de l'Europe des 27, seules la Fédération de Russie et l'Ukraine ont dépassé leurs objectifs de Kyoto. Il est important de noter que les États-Unis, le Canada et l'Australie sont loin d'avoir atteint leurs objectifs et ont même vu leurs émissions sensiblement augmenter.

²² http://unfccc.int/ghg_data/ghg_data_unfccc/items/4146.php

En l'état actuel des choses, le Protocole de Kyoto ne peut pas déboucher sur des réductions d'émissions de l'ampleur requise pour maintenir un système climatique stable et ceci pour plusieurs raisons :

- seul un petit nombre de pays a souscrit des engagements en matière de réduction des émissions en vertu du Protocole,
- certains pays dégageant des émissions importantes de gaz à effet de serre ne sont pas parties à cet instrument ; c'est le cas notamment de la Chine, de l'Indonésie, de l'Inde, du Brésil et du Mexique,
- les engagements de réduction des émissions de l'ordre de 5,2 % souscrits sont trop faibles,
- nombre de Parties ne sont pas parvenues à respecter les engagements qu'elles ont souscrits,
- les États-Unis (le deuxième plus gros pollueur) ont refusé de ratifier le Protocole et d'assumer l'objectif de réduction des émissions fixées en 1997,
- le Protocole ne couvre pas toutes les sources d'émissions de gaz à effet de serre.

Le monde a donc clairement besoin d'une nouvelle série d'engagements à la fois plus ambitieux et plus complets.

Au-delà de Kyoto (1) : amélioration des objectifs nationaux par des Parties de l'Annexe I

Encouragés par Kyoto, plusieurs pays se sont fixé des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre plus ambitieux que ceux requis par le Protocole.

En 2008, par exemple, le Royaume-Uni a adopté une Loi sur le changement climatique [Climate Change Act] dans laquelle il s'engage à réduire ses émissions de 80 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2050. Par ailleurs, en 2009, alors que l'Europe des 15 s'était engagée à Kyoto à réduire ses émissions de 8 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2008-2012, l'Union européenne a volontairement fixé un objectif plus ambitieux de 20 % de réduction des gaz à effet de serre par l'Europe des 27 d'ici 2020. La tentative de la Commission européenne, début 2011, d'obtenir l'accord des États membres pour que les 27 acceptent de réduire leurs émissions d'ici 2020 non plus de 20 %, mais de 30 % avorta après l'échec de la Conférence de Copenhague concernant l'engagement à réaliser des progrès au-delà de 2012. Néanmoins, en 2011, la Commission européenne adopta une *Feuille de route pour une Europe compétitive et sobre en carbone d'ici 2050*, proposant une réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 80 à 95 % d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990, avec des objectifs de réduction intermédiaires de 40 % d'ici 2030 et de 60 % d'ici 2040²³.

Les autres objectifs nationaux supérieurs pour 2020 (dont l'application dépend pour certains d'un accord global ou, concernant les États-Unis et le Canada, de l'adoption d'une loi) incluent :

Norvège :	30 à 40 % de réduction par rapport à 1990
Islande :	30 % de réduction par rapport à 1990
Suisse :	30 % de réduction par rapport à 1990
Japon :	25 % de réduction par rapport à 1990
Australie :	jusqu'à 25 % de réduction par rapport à 2000
Fédération de Russie :	15 à 25 % de réduction par rapport à 1990
Ukraine :	20 % de réduction par rapport à 1990
Nouvelle-Zélande :	10 à 20 % de réduction par rapport à 1990
Canada :	17 % de réduction par rapport à 2005
États-Unis d'Amérique	17 % de réduction par rapport à 2005

Cependant, il convient de noter que, parmi les pays répertoriés ci-dessus, seules l'Ukraine et la Russie réduisent actuellement leurs émissions par rapport à l'année de référence : en l'absence d'un régime juridiquement contraignant, d'aucuns craignent que certains des autres pays se contentent de formuler des aspirations puisqu'ils ne peuvent pas être juridiquement tenus responsables de l'augmentation de leurs émissions.

²³ http://ec.europa.eu/clima/documentation/roadmap/docs/com_2011_112_en.pdf

Au-delà de Kyoto (2) : action menée par les Parties n'étant pas répertoriées dans l'Annexe I

Bien que les objectifs du Protocole de Kyoto visent uniquement les 39 pays industrialisés plus l'UE, des Parties non répertoriées à l'Annexe I – à savoir des pays en voie d'industrialisation et de développement – ont commencé à se préparer à l'avènement d'un régime qui leur serait également applicable.

Dans une certaine mesure, nombre de pays n'étant pas répertoriés dans l'Annexe I participent déjà à Kyoto par le biais du Mécanisme de développement propre (MDC) puisque des pays répertoriés dans ladite annexe investissent déjà chez eux dans des projets visant à réduire les émissions. Depuis le début 2006, date où le MDC est devenu opérationnel, cette initiative a déjà permis la réalisation de 3 359 projets en Amérique centrale et du Sud, en Afrique, en Inde, en Chine et en Asie et devrait produire des unités de réduction certifiée des émissions pour un volume dépassant les 2,7 milliards de tonnes d'équivalents de CO₂ pendant la première période d'engagement du Protocole de Kyoto (2008 à 2012)²⁴.

Les principaux pollueurs parmi les pays en voie d'industrialisation sont la Chine, l'Indonésie, l'Inde, le Brésil et le Mexique, lesquels représentaient ensemble 34 % des émissions mondiales en 2005²⁵. La Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil ont déjà élaboré des stratégies nationales d'atténuation dans le contexte du développement.

La Chine, par exemple, a adopté en 2008 un objectif à court terme visant à réduire son intensité énergétique par unité de PIB de 20 % entre 2005 et 2010 et d'accroître la part des sources renouvelables d'énergie de 10 % d'ici 2010. En juin 2009, la Chine a également fait part de son intention de s'engager à accroître le rôle de l'énergie renouvelable, notamment l'énergie éolienne et solaire, dans son portefeuille énergétique de 20 % d'ici 2020. Elle a également fixé des objectifs en matière de réduction des émissions de protoxyde d'azote et de reforestation massive.

La Chine s'est clairement déclarée en faveur d'un accord entrant dans le cadre du Protocole de Kyoto. Elle a également explicitement reconnu défendre toujours le principe des responsabilités communes, mais différenciées, en vertu duquel les pays développés assumeraient la responsabilité des émissions historiques. En fait, Huang Huikang, le représentant spécial pour le changement climatique du ministère chinois des Affaires étrangères, a récemment déclaré : « La clé du succès dans les négociations sur le climat dépend dans un premier temps d'une forte réduction de leurs émissions par les économies avancées, lesquelles devront en outre renforcer leur aide et leurs transferts de technologies propres aux nations plus pauvres ». Et ce représentant d'ajouter : « Il s'agit là d'un engagement inconditionnel dont le respect ne devrait dépendre d'aucune autre circonstance ».

Une étude récente de GLOBE International²⁶ a identifié toute une série de textes de loi importants visant le climat dans 16 pays dont seule une partie est répertoriée dans l'Annexe I. Un résumé du résultat de cette étude est reproduit à la fin du présent rapport, à l'annexe 3.

Conformité et application

La conformité aux dispositions du Protocole de Kyoto constituait un élément crucial de l'accord. Le Protocole a établi un Comité de conformité chargé de veiller au respect par les Parties de leurs engagements souscrits à Kyoto, mais il a fallu attendre les réunions de la Conférence des Parties de Bonn (2001, COP 6) pour que le mécanisme de conformité soit proposé et de Marrakech (2001, COP 7) pour qu'il soit formellement adopté.

Le Comité de conformité est réparti en deux cellules : la cellule de facilitation vise à fournir conseils et assistance aux Parties en vue de les aider à se conformer à leurs obligations, tandis que la cellule d'application est chargée de décider des conséquences pour un pays du non-respect de ses engagements. En vertu du mécanisme adopté, lorsque la cellule d'application du Comité de conformité estime qu'un pays de l'Annexe I ne respecte pas la limite de ses émissions, il invite ce dernier à combler son déficit majoré de 30 %. De plus, le pays concerné se voit provisoirement interdit d'effectuer des transferts dans le cadre d'un programme d'échange de droits d'émission²⁷.

²⁴ <http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>

²⁵ MNP (2007), "[Greenhouse gas emissions of countries in 2005 and ranking of their per capita emissions](#)", site Web de l'Agence néerlandaise pour l'environnement.

²⁶ *GLOBE Climate Legislation Study*, GLOBE International, avril 2011.

²⁷ http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/items/3024.php

Mais, en pratique, les sanctions juridiques prévues par le mécanisme de conformité sont faibles, dans la mesure où il faut une majorité qualifiée des trois quarts des 10 membres de la cellule d'application du comité – y compris une majorité des membres de l'Annexe I et une majorité des autres pays – pour rendre une ordonnance exécutoire.

Toutefois, alors que le mécanisme de conformité de Kyoto est largement inefficace, certaines Parties ont adopté des mécanismes et des sanctions plus stricts et plus faciles à appliquer dans le cadre de leur droit interne. Par exemple, la Loi britannique de 2008 sur le changement climatique prévoit à la fois l'obligation légale pour le gouvernement de parvenir à une réduction de 80 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 (par rapport aux niveaux de 1990) et toute une série de larges pouvoirs d'application, y compris des régimes d'imposition de sanctions pécuniaires²⁸.

L'UE, quant à elle, a adopté le Paquet Énergie / Climat (CARE), qui est entré en vigueur en juin 2009 et couvre l'ensemble des 27 États membres. Ce paquet illustre le caractère intégré de l'approche européenne et propose une législation contraignante pour mettre en œuvre ce qu'il est convenu d'appeler « les objectifs 20-20-20 » : 20 % de réduction des émissions, 20 % de la consommation d'énergie couverte par des sources renouvelables et 20 % de réduction de l'utilisation d'énergies primaires par rapport au niveau projeté grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Par conséquent, même si les mécanismes censés assurer la conformité aux engagements souscrits dans le cadre du Protocole de Kyoto ne sont pas suffisamment stricts, d'aucuns font valoir que cet instrument a encouragé des pays à adopter des objectifs plus ambitieux dans le cadre d'initiatives qui n'auraient sans doute pas été prises sans l'adoption préalable dudit Protocole.

Transparence

La transparence des performances des Parties de l'Annexe I par rapport à leurs engagements souscrits à Kyoto est essentielle à la responsabilisation desdits pays. En vertu du Protocole de Kyoto, les émissions réelles des pays doivent être surveillées et leurs échanges consignés avec précision. Divers systèmes d'enregistrement suivent et consignent les transactions effectuées par les Parties dans le cadre des mécanismes²⁹. Le Secrétariat de la CNUCC, installé à Bonn, Allemagne, conserve un registre des transactions internationales pour vérifier que celles-ci sont conformes aux règles du Protocole.

Concernant les pays de l'Annexe I, Kyoto a permis d'imposer un système transparent de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre qui permet aux responsables politiques, aux ONG et au public de voir clairement comment les pays industrialisés respectent leurs engagements. Cependant, cette transparence s'applique uniquement aux parties répertoriées dans l'Annexe I et certains pays (notamment les États-Unis) font valoir qu'aucune transparence n'est imposée concernant les émissions des pays en développement ou en voie d'industrialisation.

L'« Accord de Copenhague » a cherché à combler cette lacune en incluant des engagements en matière de réduction des émissions et des dispositions imposant une transparence à toutes les grandes économies et non plus seulement aux pays industrialisés. Ce point devrait être un élément important dans tout régime successeur.

²⁸ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>

²⁹ http://unfccc.int/kyoto_protocol/registry_systems/items/2723.php

Résumé des négociations entre les Parties depuis Copenhague

Depuis la Conférence de Copenhague, des progrès ont été réalisés dans certains domaines y compris :

Objectifs

L'acceptation d'un niveau pic d'émissions et d'une limite globale de l'augmentation de la température de 2 °C.

Émissions

Les efforts déployés par les pays développés et en développement pour affronter le changement climatique, tels qu'ils ont été promis à Copenhague, sont décrits en détail dans le cadre du système des Nations unies de manière à pouvoir être évalués.

Mesure, déclaration et vérification

Un système a été adopté afin de savoir dans quelle mesure les pays respectent leurs promesses d'agir au niveau des émissions.

Financement à long terme

Le Fonds vert pour le climat a été établi et mis en place afin d'aider les pays en développement à moins produire de carbone et à s'adapter aux impacts du climat.

Déforestation

Il a été convenu de ralentir et d'arrêter la destruction des arbres, voire de s'y opposer ; des règles ont été également adoptées concernant les modalités du respect de cet engagement et du suivi des progrès réalisés.

Technologie/adaptation

Des mécanismes ont été élaborés afin d'aider les pays en voie de développement à accéder à des technologies faibles en carbone et à s'adapter au changement climatique.

4. Arrêter le compte à rebours : un agenda pour Durban

Alors que les décideurs et les dirigeants mondiaux se sont révélés incapables de parvenir à un accord sur un régime successeur de Kyoto à compter de 2012, les émissions de gaz à effet de serre et les impacts consécutifs du changement climatique continuent d'augmenter. Comme indiqué dans le quatrième rapport d'évaluation du GIEC paru en 2007, le changement climatique s'accélère et ses conséquences – sous l'angle des événements climatiques extrêmes, de la fonte des glaciers, de l'élévation du niveau de la mer, des vagues de chaleur, des fortes précipitations et des inondations ou des cyclones – s'aggravent et se produisent plus rapidement que prévu.

Plus récemment, le rapport du Conseil de l'Arctique intitulé *Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic* [La calotte glaciaire du Groenland dans un climat en changement : neige, eau, glace et pergélisol dans l'Arctique] (SWIPA)³⁰ a révélé que l'eau de l'océan Arctique fond plus vite qu'on ne l'aurait pensé il y a seulement cinq ans et cette conclusion est partagée par des chercheurs du Massachusetts Institute of Technology, lesquels prétendent que la banquise fond quatre fois plus vite qu'indiqué dans le rapport du GIEC de 2007. En novembre 2011, le GIEC publiera également un rapport spécial intitulé *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation* [gérer les risques des événements extrêmes et des désastres pour faire progresser l'adaptation au changement climatique]. Le temps que les décideurs politiques se réunissent de nouveau à Durban, par conséquent, les preuves d'un changement climatique seront encore plus convaincantes.

Questions à régler en vue de parvenir à un nouvel accord sur le changement climatique

À supposer que les participants à la Conférence de Durban se décident à faire de sérieux efforts pour parvenir à un accord mondial sur un régime post-2012, les problèmes qu'ils devront régler sont plus ou moins ceux auxquels se sont heurtés les dirigeants et les décideurs mondiaux au cours de la période ayant précédé la réunion de Copenhague en 2009, à savoir :

- **L'ampleur des réductions convenues d'émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 et 2050 :** l'atténuation du changement climatique suppose des objectifs ambitieux. À supposer que le négoce des droits d'émission devienne un instrument politique clé pour la prochaine période d'engagement, le niveau des réductions d'émissions de gaz à effet de serre influera sur l'avantage potentiel que les pays en développement pourraient retirer de l'accord, puisque des objectifs plus ambitieux déboucheront sur davantage de projets MDP et des volumes accrus d'investissements sortants dans le secteur de l'énergie verte. Par conséquent, des objectifs ambitieux pourraient inciter les grands pays en développement à accepter un rôle d'atténuation ou à s'engager eux-mêmes.
- **Partage du fardeau de l'atténuation :** les pays développés devront assurer l'essentiel de l'effort d'atténuation du changement climatique et accepter de se répartir le fardeau. Plus l'accord mettra l'accent sur les réductions d'émissions de gaz à effet de serre, plus les pays en développement se montreront disposés à partager le fardeau de l'atténuation.
- **Exhaustivité et choix des instruments :** la réduction importante des émissions de gaz à effet de serre suppose une large couverture des sources d'émissions et des initiatives au niveau des combustibles de soute, du transport aérien international, de l'usage des terres et de la modification dudit usage. Mais ces questions requerront de nouvelles stratégies de gestion sur lesquelles il sera difficile de parvenir à un accord. Le choix des instruments constituera une question transversale importante, s'agissant par exemple de privilégier les objectifs explicites et le négoce par rapport à des approches réglementaires, fiscales ou moins contraignantes.
- **Durée des périodes d'engagement convenues :** des périodes plus courtes pourraient être politiquement plus faciles à accepter, mais porteraient atteinte à la fiabilité des attentes à plus long terme, laquelle est indispensable pour stimuler les progrès technologiques et les investissements dans la décarbonisation des économies ainsi que pour faire fonctionner correctement les systèmes de négoce des droits d'émission.
- **Accord sur l'adaptation aux changements climatiques :** cette question risque, elle aussi, de constituer un obstacle de taille sur la route d'un accord relatif à l'atténuation. Les pays en voie de développement seront les premiers touchés par l'impact du changement climatique et, parmi les nations concernées, les plus pauvres seront également à la fois vulnérables à cet impact et limités dans leur capacité d'adaptation.

³⁰ <http://amap.no/swipa/>

Elle risque de subordonner leur participation aux efforts d'atténuation, voire leur acceptation, à la conclusion d'un accord relatif à la gouvernance et au financement de l'adaptation.

Mais les négociateurs sont encore très loin d'avoir résolu ces questions et il ne sera pas facile de venir à bout de l'approche – fondée sur le volontarisme allié à la transparence – concoctée par les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud dans le but de prévenir la signature d'un accord contraignant.

Un régime post-2012 pour la planète

La coopération internationale sera un élément fondamental de tout nouveau régime d'atténuation du changement climatique après 2012. Il conviendrait de renforcer la coopération pour fournir aux pays en développement la capacité, la technologie et le financement nécessaires afin de les aider à adopter et à mettre en œuvre des stratégies de développement à faible émission de carbone selon un calendrier convenu.

Ces stratégies devraient définir des moyens réalistes de limiter les émissions par le biais d'actions d'atténuation appropriées à chaque pays concerné et couvrant tous les secteurs produisant des émissions, notamment les centrales électriques, le transport, les industries grandes consommatrices d'énergie, les secteurs du charbon et du nucléaire et, là où ces secteurs d'activité sont développés, la sylviculture et l'agriculture.

L'effort planétaire pour réduire les émissions de gaz à effet de serre serait sensiblement renforcé si un cadre pour Kyoto après 2012 incluait des mécanismes efficaces de financement et de transfert de technologie.

Tout nouvel accord suivrait les principes du Protocole de Kyoto tout en différant de cet instrument, dans la mesure où il devrait s'appliquer au monde entier et non pas aux seuls pays riches et développés et fixer pour chaque pays des objectifs en matière d'émission de carbone. Une approche équitable et différenciée devrait tenir dûment compte de la population, du développement industriel et de la richesse ou de la pauvreté de chaque pays, de manière à ce que l'égalité et la justice sociale soient au cœur du nouvel accord mondial sur le changement climatique.

La crédibilité du futur accord mondial dépendra de la participation massive des principaux émetteurs de gaz à effet de serre du monde en développement, dont la Chine, l'Inde, le Brésil et le Mexique. Pour atteindre l'objectif des 2 °C, les rapports du GIEC indiquent que les pays en développement devront limiter l'augmentation de leurs émissions de GES de 15 à 30 % en deçà du niveau de référence d'ici à 2020.

Cependant, les pays en développement devraient bénéficier d'une certaine souplesse afin de pouvoir passer à une croissance à faible carbone à un rythme compatible avec leur capacité. La grande diversité des situations, des vulnérabilités et du potentiel d'atténuation de ces pays doit être reconnue et prise en considération dans tout nouvel accord mondial.

En résumé, les éléments clés d'un nouvel accord sur le changement climatique devraient être :

- la réduction des émissions mondiales d'au moins 50 % d'ici 2050 par rapport à 1990 : une orientation qui devrait se refléter dans les objectifs et dans le négoce des droits d'émission ;
- la fixation d'objectifs contraignants prévoyant une réduction de 20 à 40 % d'ici 2020 et un engagement à une réduction d'au moins 80 % d'ici 2050 pour tous les pays développés, lesquels doivent donner l'exemple ;
- le respect de la transparence – aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement – concernant l'inventaire des émissions et le négoce des droits d'émission au niveau national ;
- le renforcement du rôle des collectivités locales et régionales dans les plans d'action nationaux, l'instauration d'un solide partenariat et la fourniture à ces entités des capacités et des ressources requises ;
- la démonstration convaincante qu'une croissance à faible intensité de carbone est possible à un coût abordable dans les pays développés, notamment grâce au partage de technologies et à la création de mécanismes de négoce et de financement avec les pays en voie de développement ;

- le lancement de mesures d'atténuation appropriées au niveau national (MAAN) dans les pays en voie de développement et l'engagement de remplir les objectifs d'ici 2020 au plus tard ;
- l'adoption, dans les pays développés, de plans nationaux de réduction des émissions et d'échange de droits d'émission conçus pour intégrer les mécanismes de négoce avec d'autres pays y compris avec des pays en voie de développement, à la fois avant et après l'adoption d'objectifs par lesdits pays ;
- la conception d'un régime international efficace d'échange de droits d'émission prévoyant des mesures incitatives adéquates ;
- l'engagement en faveur de la recherche et du développement, de l'élaboration et du partage des nouvelles technologies et de la diffusion des technologies existantes, – par exemple en mettant au point et en promouvant des technologies quasi commerciales pour l'énergie éolienne, la production d'eau chaude grâce à l'énergie solaire, à la biomasse et au biogaz, la mise au point de technologies innovantes (comme les technologies solaires de nouvelle génération et la production d'énergie à partir des déchets) ou l'adoption de tarifs préférentiels pour le captage et le stockage du carbone issu du charbon ;
- la lutte contre la déforestation et l'exclusion de « l'évitement du déboisement » du négoce des droits d'émission ;
- la préservation des écosystèmes – qu'ils soient terrestres, d'eau douce ou marins – et la restauration des écosystèmes dégradés, selon les objectifs généraux de la CCNUCC ;
- le choix d'une adaptation fondée sur les écosystèmes, qui intègre la biodiversité et les services écosystémiques dans une stratégie d'adaptation globale, et qui peut générer des avantages concomitants, sociaux, économiques et culturels, et contribuer à la préservation de la biodiversité ;
- l'octroi d'une aide extérieure pour appuyer les objectifs de développement dans un climat plus hostile ; il s'agit là d'une exigence d'équité fondamentale ; ces nouveaux objectifs de développement doivent se démarquer du modèle de développement actuel fondé sur l'usage intensif d'hydrocarbures.

Arrêter le compte à rebours

Rares sont les personnes qui pensent que la Conférence de Durban pourra résoudre les nombreux problèmes soulevés et mettre fin à l'approche volontariste prônée par les États-Unis et d'autres pays à Copenhague, tout en débouchant sur un nouvel accord relatif aux changements climatiques fixant des objectifs contraignants pour les pays développés et en développement à compter de 2012.

Faute d'un nouvel accord, le Protocole de Kyoto expirera, de même que les mécanismes, les structures organisationnelles et les compétences qui sous-tendent l'effort mondial de réduction des émissions.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe estime qu'il ne faudrait pas que le Protocole de Kyoto expire sans qu'un nouveau régime ait été mis en place. En cas d'impossibilité de parvenir à un accord sur un tel régime, le Protocole de Kyoto devrait continuer à produire ses effets le temps qu'un accord soit trouvé.

L'Assemblée estime que la seule option capable de préserver les principes et l'esprit de Kyoto, d'accorder un répit aux négociateurs afin qu'ils puissent parvenir à un accord et de donner confiance aux Parties quant à la nécessité de leurs efforts nationaux de réduction des émissions dans l'intervalle est **d'arrêter le compte à rebours vers l'expiration du Protocole de Kyoto**.

Nous proposons cette mesure de manière à ce que non seulement les mécanismes, les principes fondamentaux et les structures de Kyoto n'expirent pas, mais à ce que les Parties soient en mesure de continuer à agir comme si cet instrument était toujours en vigueur, le temps que les négociations débouchent sur un régime successeur. Une telle approche encouragerait les Parties à continuer à travailler à réduire leurs propres émissions de gaz à effet de serre en restant persuadées que le nouveau régime mondial fixant des objectifs contraignants sera instauré et tiendra compte desdites réductions, au lieu de reporter leur action au niveau national en attendant la conclusion d'un tel accord.

Nous proposons également que la décision d'arrêter le compte à rebours soit revue en 2015, à moins qu'un régime successeur n'ait fait l'objet d'un accord dans l'intervalle (auquel cas Kyoto expirera automatiquement et sera remplacé par ledit régime).

Nous prions donc instamment tous les dirigeants mondiaux de soutenir cette proposition qui, selon nous, constitue le seul moyen à ce stade tardif de préserver les réalisations de Kyoto et l'espoir de parvenir à trouver un régime successeur.

Annexe 1

Objectifs assignés pour 2008-2012 par le Protocole de Kyoto aux pays de l'Annexe I et niveaux d'émission respectifs desdits pays en 1990

Pays	Objectif (en % par rapport à 1990)	(% par rapport au total des émissions des pays de l'Annexe I)
Australie	108.0	2.1
Autriche	87.0	0.4
Bélarus	95.0	
Belgique	92.5	0.8
Bulgarie	92.0	0.6
Canada	94.0	3.33
Croatie	95.0	
République tchèque	92.0	1.24
Danemark	79.0	0.4
Estonie	92.0	0.28
Finlande	100.0	0.4
France	100.0	2.7
Allemagne	79.0	7.4
Grèce	125.0	0.6
Hongrie	94.0	0.52
Islande	110.0	0.02
Irlande	113.0	0.2
Italie	93.5	3.1
Japon	94.0	8.55
Lettonie	92.0	0.17
Liechtenstein	92.0	0.0015
Lituanie	92.0	
Luxembourg	72.0	0.1
Monaco	92.0	0.0015
Pays-Bas	94.0	1.2
Nouvelle Zélande	100.0	0.19
Norvège	101.0	0.26
Pologne	94.0	3.02
Portugal	127.0	0.3
Roumanie	92.0	1.24
Fédération de Russie	100	17.4
Slovaquie	92.0	0.42
Slovénie	92.0	
Espagne	115.0	1.9
Suède	104.0	0.4
Suisse	92.0	0.32
Turquie	Pas d'objectif	
Ukraine	100.0	
Royaume-Uni	87.5	4.3
États-Unis	94.0	36.1

Annexe 2

Statut du Protocole de Kyoto à la Conférence cadre des Nations unies sur le changement climatique dans différents pays

1. Liste des pays ayant signé et ratifié le Protocole et s'étant vu assigner des objectifs

Australie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Monaco, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, pays de l'Europe des 15, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Ukraine.

2. Liste des pays ayant signé et ratifié le Protocole sans s'être vus assigner des objectifs

Antigua, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Costa Rica, Cuba, Égypte, El Salvador, Équateur, Fidji, Guatemala, Honduras, Îles Cook, Îles Marshall, Îles Salomon, Indonésie, Israël, Kazakhstan, Malaisie, Maldives, Mali, Malte, Mexique, Micronésie, Nicaragua, Niger, Niue, Ouzbékistan, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pérou, Philippines, République de Corée, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Samoa, Seychelles, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Turkménistan, Tuvalu, Uruguay, Vietnam, Zambie.

3. Liste des pays ayant signé, mais pas ratifié le Protocole

États-Unis d'Amérique.

Annexe 3

Textes de loi importants relatifs aux changements climatiques tels qu'ils ont été identifiés dans l'étude de GLOBE International³¹

Pays	Nom de la loi	Objectif principal	Année de l'adoption
Brésil	<i>Politique nationale sur le changement climatique (NPCC)</i>	La NPCC découle de l'engagement international souscrit par le Brésil en vertu de la CNUCC et englobe tous les instruments officiels antérieurs connexes (comme le Plan national sur le changement climatique ou le Fonds national sur le changement climatique)	2009
Canada	<i>Loi de mise en œuvre du protocole de Kyoto</i>	L'objectif de cette loi est de veiller à ce que le Canada prenne à temps des mesures efficaces pour remplir les obligations que lui impose le Protocole de Kyoto	2007
Chine	<i>Programme national de 2007 sur le changement climatique</i>	Programme national de 2007 sur le changement climatique Ce programme se concentre sur cinq axes prioritaires : i) l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, ii) l'adaptation, III) la science et la technologie, IV) la sensibilisation du public, V) les institutions et les mécanismes. Les mesures incluent le renforcement du cadre légal énergétique, l'amélioration du programme national énergétique, la mise en œuvre de la Loi sur l'énergie renouvelable (laquelle promeut des conditions favorables au renforcement de cette technologie et à l'atténuation des émissions de GES), l'accélération de la réforme sur le prix de l'énergie, l'optimisation du bouquet énergétique, ainsi que la promotion de l'innovation et de l'amélioration de l'efficacité des diverses technologies générant de l'électricité (à partir de sources renouvelables et non renouvelables), y compris l'énergie nucléaire.	2007 (révisé en 2008 et 2009)
Union européenne	<i>Paquet Énergie / Climat (CARE)</i>	Le cœur du paquet se compose de quatre textes législatifs complémentaires consacrés respectivement : i) à la révision et au renforcement du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) ; ii) au partage de l'effort : réduction équitable des émissions de GES, prise en compte de la richesse relative des États membres ; iii) à un cadre commun de production et de promotion de l'énergie provenant de sources renouvelables ; iv) à un cadre légal régissant le stockage géologique du CO ₂ dans des conditions sûres pour l'environnement	2008
France	<i>Grenelle I et II</i>	Les lois de Grenelle incluent des politiques complètes sur les objectifs en matière	2009 et 2010

³¹ GLOBE Climate Legislation Study, GLOBE International, avril 2011, disponible uniquement en anglais <http://www.globeinternational.info/wp-content/uploads/2011/04/GLOBE-CLIMATE-LEGISLATION-STUDY.pdf>

		d'émission, sur les énergies renouvelables, sur l'efficacité énergétique ainsi que sur la recherche et le développement.	
Allemagne	<i>Programme intégré sur le climat et l'énergie</i>	Ce programme vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990. Il comprend une série de mesures visant essentiellement le secteur de la construction. Le Gouvernement allemand a approuvé, en juin 2008, une nouvelle série de mesures relatives au climat visant essentiellement les secteurs du transport et de la construction.	2007 (mis à jour en 2008)
Inde	<i>Plan national d'action sur le changement climatique (NAPCC)</i>	Le NAPCC décrit des politiques et des programmes existants et futurs visant à atténuer le changement climatique et à s'y adapter. Il énumère huit « missions nationales » qui devront être remplies d'ici 2017	2008
Indonésie	<i>Règlement présidentiel sur le Conseil national pour le changement climatique (NCCC)</i>	Le conseil coordonne l'élaboration des politiques relatives aux changements climatiques. Il se compose de 17 ministres et sa direction est assumée par le président. Le NCCC est assisté par les unités de travail suivantes : adaptation, atténuation, transfert de technologie, financement, poste-2012 et sylviculture / conversion de l'utilisation des terres.	2008
Italie	<i>Plan d'action pour le changement climatique (CCAP)</i>	Le CCAP italien est un plan d'action complet visant à aider l'Italie à atteindre les objectifs en matière de réduction des GES qui lui ont été assignés par le Protocole de Kyoto.	2007
Japon	<i>Loi concernant la promotion des mesures visant à faire face au réchauffement planétaire</i>	Cette loi établit le Conseil des ministres pour la préservation de l'environnement mondial, énonce un plan de réalisation des objectifs de Kyoto et prévoit l'établissement et la mise en œuvre de contre-mesures par les collectivités locales	1988 (modifiée en 2005)
Mexique	<i>Commission interministérielle sur le changement climatique ; Loi relative à l'utilisation des énergies renouvelables et au financement de la transition énergétique (LUREFET)</i>	La commission est chargée de coordonner les politiques nationales visant à atténuer le changement climatique et à s'y adapter. La LUREFET cherche à réduire la dépendance du Mexique aux hydrocarbures en promouvant les sources d'énergie renouvelables et les technologies propres de production d'électricité. Elle définit également une Stratégie nationale pour la transition énergétique et l'utilisation durable de l'énergie et établit un Fonds pour la transition énergétique.	2005 et 2008
Russie	<i>Doctrine sur le climat</i>	La doctrine énonce des lignes directrices stratégiques en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la future politique climatique et couvre les questions liées aux changements climatiques et à ses impacts. Elle se concentre sur les axes suivants : encouragement des recherches visant à mieux comprendre le système climatique et à évaluer les impacts et les risques futurs ; élaboration et mise en œuvre de mesures à court et à long terme en matière d'atténuation et d'adaptation ; et engagement aux côtés de la communauté internationale.	2009

Afrique du Sud	<i>Vision, Direction stratégique et Cadre d'une politique climatique</i>	<p>Ce document constitue le fondement du projet de politique relative aux changements climatiques « zéro », lequel devrait déboucher sur une loi d'ici 2012. Il est le fruit d'une consultation publique de la société civile et des milieux d'affaires et se fonde sur les conclusions du Scénario d'atténuation à long terme (LTMS) relatif aux changements climatiques.</p> <p>La politique propose d'intervenir dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> i) réduction des émissions de GES, ii) intensification des initiatives en cours, iii) appel exceptionnel à l'action, iv) préparation de l'avenir, v) vulnérabilité et adaptation, vi) alignement, coordination et coopération entre les parties prenantes. 	2008
Corée du Sud	<i>Loi-cadre sur la croissance verte peu génératrice de carbone</i>	Cette loi définit le cadre législatif de la réduction des émissions à moyen et à long terme, du plafonnement et des échanges, de la taxe carbone, de l'étiquetage carbone, de la divulgation du taux de production de carbone et du renforcement des sources d'énergie innovantes et renouvelables.	2009
Royaume-Uni	<i>Loi sur le changement climatique</i>	La Loi sur le changement climatique prévoit un cadre à long terme visant à améliorer la gestion du carbone, à promouvoir la transition vers une économie à empreinte de carbone réduite et à encourager les investissements dans les biens à faible intensité en carbone. Elle énonce des objectifs spécifiques en matière de réduction des émissions (réduction d'au moins 80 % d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990) et prévoit cinq budgets carbone annuels	2008
États-Unis d'Amérique	<p><u>Il n'existe pas de législation fédérale intégrée relative aux changements climatiques</u></p> <p>Les principales mesures adoptées jusqu'à présent sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>le décret exécutif 13514, Federal Leadership in Environmental Energy and Economic Performance</i> - <i>l'American Recovery and Reinvestment [Loi sur la reprise américaine et le réinvestissement]</i> 	<p>Le décret exécutif 13514 fait de la gestion des émissions de GES une priorité pour les organismes fédéraux et introduit une obligation de déclaration concernant le respect d'objectifs et de délais précis. Cet instrument met l'accent sur le transport, l'utilisation globale de l'énergie et les politiques d'achat public. Chaque organisme fédéral est tenu d'élaborer, de mettre en œuvre et de réviser annuellement un « plan stratégique des performances en matière de durabilité » dans lequel il affecte une priorité à ses différentes tâches en fonction des délais à prévoir pour rentabiliser les capitaux investis</p> <p>La <i>Loi sur la reprise américaine et le réinvestissement</i> autorise un train de mesures de relance privilégiant les sources d'énergie renouvelables (nouvelles ou existantes), ainsi que des programmes visant à accroître l'efficacité énergétique pour une enveloppe budgétaire globale de 18,6 milliards USD</p>	2009

Extraits reproduits avec l'aimable autorisation de GLOBE International³²

³² GLOBE International a été fondé en 1989 par des membres du Congrès des États-Unis, du Parlement européen, de la Diète japonaise et de la Douma russe dans le but de relever les défis urgents en matière d'environnement grâce à la coordination des politiques nationales et à la promotion d'une législation complémentaire.

