

Résumé des principaux points soulevés dans le texte de la présidente du Groupe de travail spécial daté du 17 mai 2010

Le nouveau texte de la présidente du Groupe de travail spécial a été publié sur le site Web de la CCNUCC le 17 mai 2010 et a fait l'objet d'une large diffusion. Le présent document est un examen préliminaire de ce nouveau texte. Le texte a été considérablement synthétisé et amélioré, et ne fait plus que 42 pages de long. On y trouve encore un certain nombre de redondances relatives aux décisions finales sur le statut juridique et la forme du résultat des négociations, mais il devrait être possible de condenser encore le texte pour qu'il cadre mieux avec les priorités des pays insulaires océaniques, et de le ramener à une vingtaine de pages. À l'évidence, il faudra corriger certaines omissions ou apporter des précisions complémentaires afin d'exposer clairement les positions océaniques, qui doivent être intégrées aux propositions de l'AOSIS.

À cet égard, le Secrétariat souhaite appeler l'attention des Membres sur la note que l'AOSIS a transmise le 10 avril 2010 au Groupe de travail spécial, et dans laquelle elle précise entre crochets si les observations considérées ont été ou non prises en compte par la présidente dans son nouveau texte. Le texte soumis par l'AOSIS est libellé comme suit :

« L'AOSIS souhaite porter les points suivants à l'attention de la présidente du Groupe de travail spécial en vue de la rédaction du projet de texte qu'elle a pour tâche d'établir.

1. L'article 3.3 de la Convention dispose qu'il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures [couvert en partie dans les paragraphes 6 et 7 du Préambule].
2. On constate d'ores et déjà de graves perturbations du système climatique par l'action humaine [couvert dans les paragraphes 6 et 7 du Préambule].
3. Les petits pays insulaires en développement subissent déjà les effets du changement climatique. L'augmentation des températures moyennes mondiales de surface aura des conséquences désastreuses et entraînera notamment l'élévation du niveau de la mer, le blanchiment des coraux, l'érosion des zones côtières, la modification du régime des précipitations, l'apparition de maladies liées au climat, des sécheresses, des inondations et une intensification de la fréquence et de la gravité des phénomènes météorologiques extrêmes. L'élévation du niveau de la mer menace l'existence même et la souveraineté de plusieurs pays membres de l'AOSIS. La prévention de nouveaux impacts négatifs du changement climatique sur les PEID doit être un des principaux critères d'évaluation du bien-fondé des objectifs de réduction des émissions à long terme, quels qu'ils soient, et du caractère adéquat des actions d'atténuation [non couvert].
4. L'AOSIS et la majorité des Parties au processus de la CCCC, soit plus d'une centaine de pays, sont d'avis que l'objectif visé dans le long terme doit être de maintenir toute augmentation des températures moyennes mondiales de surface bien en deçà de 1,5 °C par rapport à l'ère préindustrielle, et de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau largement inférieur à 350 ppmv de CO₂. Ces objectifs doivent être indiqués dans le projet de texte de négociation. [Ils sont bien mentionnés, mais ne sont qu'une option parmi d'autres.]

5. Pour atteindre les objectifs à long terme ci-dessus, il convient de définir une trajectoire carbone précise assortie d'objectifs à court et à moyen terme. Les objectifs à court et moyen termes suivants doivent être repris dans le projet de texte de négociations :

- Les émissions mondiales de gaz à effet de serre ne doivent plus augmenter au-delà de 2015.
- Les réductions mondiales de CO₂ à l'horizon 2050 doivent être supérieures à 85 %.
- Les Parties visées à l'annexe 1 doivent réduire leurs émissions de plus de 45 % à l'horizon 2020, et de plus de 95 % à l'horizon 2050, par rapport aux niveaux enregistrés en 1990.
- Les Parties non visées à l'annexe 1 doivent s'écarter de la politique de laisser-faire suivie jusqu'à présent et réduire sensiblement leurs émissions à l'horizon 2020. [Ces points sont bien évoqués dans le texte, mais uniquement sous forme d'options.]

6. Les engagements pris à ce jour par les pays développés et en développement en matière d'atténuation se traduiront probablement à l'horizon 2100 par une augmentation de la température moyenne mondiale de surface de plus de 3 °C au-dessus des températures préindustrielles. Ils ne seront donc pas suffisants pour maintenir la hausse des températures en deçà du plafond de 2 °C que certains préconisent, et a fortiori en deçà de 1,5 °C, comme le souhaitent plus d'une centaine de Parties à la Convention. Le décalage entre les engagements actuels et les objectifs de réduction qui devraient découler des meilleures connaissances scientifiques disponibles doit être corrigé dans les meilleurs délais. [Cette question n'est pas couverte dans le projet de texte de la présidente, mais le document technique sur l'application concrète des engagements pris à ce jour en matière d'atténuation, établi par le Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I (AWG-KP), pourrait s'avérer utile à cet égard.]

7. Les travaux du Groupe de travail spécial doivent déboucher sur un accord international complet et ambitieux qui sera juridiquement contraignant et traitera de tous les points évoqués dans le Plan d'action de Bali. Cet accord doit être obtenu dès la réunion de Cancún en 2010. Le projet de texte de la présidente de Groupe de travail spécial doit aller dans ce sens, de manière à compléter et à renforcer l'adoption au titre de l'Annexe 1 d'objectifs quantifiés d'émission à l'échelle de l'économie en vue de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto. [Le texte de la présidente n'exclut aucune possibilité en ce qui concerne le résultat juridique final, mais prend acte de cette option.]

8. Compte tenu des impacts avérés et prévus du changement climatique et du caractère insuffisant des engagements pris à ce jour en matière d'atténuation, il convient de mettre en place un mécanisme international de gestion des risques, d'assurance, de compensation et de relèvement, afin de compenser les pertes et les dommages d'ordre social, économique et environnemental imputables aux impacts du changement climatique dans les pays en développement qui sont particulièrement exposés aux effets défavorables des variations climatiques, et notamment des épisodes météorologiques extrêmes et des phénomènes à évolution lente. [Le texte de la présidente ne fait que partiellement référence à ce mécanisme international, et ne mentionne que la question de l'assurance. Les détails fournis sont loin d'être suffisants.]

9. Les engagements pris à ce jour par les Parties visées à l'annexe 1 en vue du financement des mesures d'adaptation sont insuffisants. Des financements nouveaux et supplémentaires, prévisibles et suffisants doivent être consentis afin d'aider les pays en développement particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques à faire face, à l'échelle considérable requise, au coût de leur adaptation auxdits effets. [Le texte ne fait qu'envisager cette possibilité.]

10. La question des impacts potentiellement négatifs des mesures de riposte – prises pour atténuer les émissions – revêt une importance primordiale. Elle doit être examinée dans le contexte des mesures d’atténuation envisagées au titre du Plan d’action de Bali. Il ne faut pas confondre impact de la mise en œuvre des mesures de riposte et adaptation aux impacts du changement climatique. [La question de l’impact des mesures de riposte est dûment traitée dans un chapitre distinct, qui figure cependant entre crochets dans le texte].

11. L’AOSIS a présenté à Copenhague une « proposition pour la survie du Protocole de Kyoto et pour un Protocole de Copenhague en vue du renforcement de la mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ». L’AOSIS invite la présidente du Groupe de travail spécial à s’inspirer de cette proposition, jointe en annexe, pour rédiger son projet de texte de négociation. »

Au vu de ce qui précède, le Secrétariat a procédé à une analyse du texte afin de cerner les points auxquels les négociateurs des pays insulaires océaniques devront porter une attention particulière. À ce stade, aucune proposition rédactionnelle ou suggestion visant à supprimer certaines parties du texte n’a été faite, mais certaines annotations seront suffisamment claires et n’appelleront pas d’explications complémentaires.

Vision commune

Le texte proposé fait plusieurs fois référence au statut juridique du résultat des négociations, en précisant que ce résultat influera sur la longueur et l’élaboration du texte. Les différentes options envisageables en matière d’objectifs chiffrés sont toutes dûment prises en compte. Les grands principes auxquels l’AOSIS est particulièrement attachée sont également repris dans le texte, mais le plus souvent sous forme d’options avancées en réponse à d’autres suggestions. L’accent est bien mis sur l’adaptation, mais seulement dans le contexte des « impacts des mesures de riposte ». Les actions d’adaptation ne sont mentionnées qu’au chapitre V. S’agissant des mesures d’atténuation, les objectifs chiffrés, s’ils sont bien présents dans le texte, apparaissent uniquement dans une liste d’options assez complexe. La question de la fréquence des communications nationales fait l’objet d’une référence au paragraphe 12, lequel prévoit davantage de souplesse pour les pays les moins avancés, mais pas pour les PEID, qui figurent entre crochets. S’il leur est demandé de soumettre des communications nationales plus fréquentes, les PEID devront faire face à des charges financières supplémentaires. S’agissant de la question des financements, il est fait mention, au paragraphe 22, des dispositions de l’article 4.8, qui soulève des préoccupations récurrentes puisqu’il renvoie à la question des mesures de riposte. Le mécanisme de contrôle financier prévu au paragraphe 35 doit être examiné avec la plus grande attention, dans le contexte de la structure globale proposée par l’AOSIS.

Adaptation

Le chapitre II, relatif à l’adaptation, contient encore des références aux mesures de riposte, mais elles apparaissent entre crochets. On y cite également les différents mécanismes dont il a été question à Copenhague, et notamment le cadre d’adaptation, baptisé Cadre d’adaptation de Copenhague. Il est en effet d’usage que les mécanismes de ce type portent le nom de la ville dans laquelle ils ont été adoptés, mais il s’agit là d’une question mineure. Le chapitre II fait d’emblée référence à l’importance des mesures d’adaptation pour l’ensemble des Parties, et tout particulièrement pour les plus vulnérables. Toutefois, le reste du texte, et notamment la mention des efforts à engager pour appuyer les efforts d’adaptation des pays en développement, apparaît entre crochets, ce qui affaiblit la portée du texte. En effet, faute d’un tel soutien, les mesures d’adaptation seraient mises en œuvre sans que les pays aient la moindre garantie d’un appui technique et financier international. Les dispositifs d’assurance sont bien cités, mais les mécanismes de compensation et de relèvement figurent entre crochets, tout comme la référence aux décisions 5/CP.7 et 1/CP.10, qui n’ajoute pas forcément grand-chose aux arguments avancés par l’AOSIS, et réintroduit de surcroît la question des mesures de riposte. De même, le texte contient un paragraphe, libellé en termes très vagues, qui souligne la nécessité de réduire au minimum les impacts sur les pays en développement, mais qui est loin d’être aussi détaillé que

d'autres paragraphes traitant de l'impact des mesures de riposte, même si ces paragraphes apparaissent entre crochets. S'agissant du comité d'adaptation, l'option proposée par l'AOSIS, bien qu'intégrée au texte, est examinée parallèlement à l'option qui consisterait à utiliser simplement les mécanismes existants. Enfin, le paragraphe relatif au mécanisme d'assurance mentionne à deux reprises, et entre crochets, l'impact des mesures de riposte.

Technologies

Le chapitre III contient quelques membres de phrase entre crochets qui traitent de la nature du nouveau mécanisme de développement et de transfert de technologies, de son statut juridique, et des aspects relatifs à son financement, à l'établissement des rapports et aux droits de propriété intellectuelle. Il s'agit là de questions essentielles qui appellent une solution de fond et ne peuvent pas être abordées dans un document de ce type.

Renforcement des capacités

Les parties du chapitre IV traitant des questions financières et institutionnelles apparaissent entre crochets – la question est de savoir s'il convient de créer un organisme distinct ou d'utiliser les mécanismes existants. De multiples options sont envisagées, dont certaines sont liées les unes aux autres.

Atténuation

Les parties du chapitre V (actions d'atténuation appropriées au niveau national dans les pays en développement) qui renvoient aux questions juridiques, formelles et fonctionnelles sont en grande partie entre crochets (dans quelle mesure les actions d'atténuation doivent-elles être volontaires ? Doivent-elles s'appuyer sur des financements internationaux et, dans l'affirmative, quelles sont celles qui doivent faire l'objet de rapports ?) On notera que les mesures d'atténuation des pays développés sont mentionnées dans la section relative à la vision commune et ne font pas l'objet d'un chapitre distinct.

Réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts (REDD)

La plupart des principes fondamentaux qui ont été débattus sont mentionnés au chapitre VI, relatif à la réduction des émissions dues au déboisement et la dégradation des forêts, mais certaines questions figurent entre crochets. Dans la section sur les mesures REDD que doivent prendre les pays en développement, les parties entre crochets sont très nombreuses, puisque les références aux aspects financiers sont elles-mêmes entre crochets.

Mesures de riposte

Dans le chapitre VII, relatif aux conséquences économiques et sociales des mesures de riposte, la quasi-totalité des paragraphes comporte plusieurs options, dont aucune n'est entièrement satisfaisante à première lecture, et qui figurent toutes entre crochets. Il a été décidé, pour éviter de nouveaux conflits avec l'OPEP, de s'en remettre en grande partie au débat entre les pays membres de l'OPEP et les pays développés, l'idée étant de trouver des solutions rédactionnelles qui puissent satisfaire les pays développés.

Démarches fondées/non fondées sur le marché et démarches sectorielles

Les chapitres VIII et IX contiennent de très nombreuses sections entre crochets, et traitent de questions qui, à l'instar de celle des droits de propriété intellectuelle, ne peuvent pas être résolues au moyen de simples retouches rédactionnelles, comme en témoignent certaines des options diamétralement opposées proposées dans le texte.