

Traité de Copenhague nécessaire

version 1.0

Une proposition des ONG pour un protocole de Copenhague

Résumé



David
Suzuki
Foundation



GREENPEACE

I. L'accord dont le monde a besoin

Les changements climatiques ne sont pas seulement une tragédie humaine : ils modifient les fondements mêmes de la vie sur notre planète. Nous savons que notre fenêtre d'opportunité pour limiter le dérèglement climatique est en train de se fermer. C'est pour ces raisons qu'une coopération et un engagement internationaux sans précédent seront nécessaires lors du sommet de Copenhague en décembre.

Nous devons et nous pouvons progresser bien plus rapidement pour mettre le monde sur la voie d'un développement sobre en carbone ambitieux, efficace et équitable, et qui garantisse le droit à la survie des plus vulnérables.

Le Traité de Copenhague sur le climat est un premier jet du futur accord de Copenhague devrait ressembler. Il s'agit d'un **travail en cours d'élaboration**. Si les objectifs envisagés et les scénarios de réduction des émissions ne changeront pas, les détails évolueront probablement au fil des négociations. **Le but de ce traité est d'encourager et d'inciter les pays** à réfléchir sérieusement au niveau d'ambition, à la portée, et aux détails sur lesquels ils doivent se mettre d'accord à Copenhague, ainsi qu'au chemin à prendre pour y parvenir et aux suites à donner.

Le Traité de Copenhague sur le Climat, qui doit être adopté par l'ensemble des États, lie la nécessité d'une action ambitieuse et urgente pour réduire les émissions et favoriser l'adaptation –en s'appuyant sur des données scientifiques et un principe d'équité – avec la transformation technologique, la préservation des forêts et l'accélération du développement durable.

Cette proposition des ONG démontre qu'il est possible, aujourd'hui, d'établir un traité de Copenhague sur le climat. Pour ce faire, toutes les Parties doivent faire preuve d'une ouverture d'esprit et d'une réelle implication afin de conclure un accord équitable, cohérent avec la science et intervenant à temps pour limiter l'augmentation mondiale des températures moyennes à un niveau bien inférieur au seuil de danger des 2°C.

Si les 192 pays parviennent à une interprétation commune des changements climatiques, le monde pourra alors commencer à assurer une bonne gestion de la planète.

En revanche, si aucun accord fort et efficace n'est trouvé à Copenhague, on assistera à une véritable fuite en avant : compétition entre les petites entités, guerres pour les ressources, bouleversements de toute sorte, flux de réfugiés et catastrophes naturelles.

Un accord ambitieux à Copenhague marquera un petit pas pour les gouvernements mais un grand pas pour l'humanité.

Les auteurs

Ce document a été rédigé par des individus du monde entier, reflétant les contextes et les débats nationaux, avec la conscience qu'une transformation est nécessaire. S'il fournit parfois plus de détails que n'est susceptible d'en contenir le traité, il comporte les éléments essentiels permettant de comprendre l'accord qui devrait être conclu en décembre. Ces éléments sont résumés ci-dessous.

II. À quoi ressemble le traité ?

Le traité part du principe que l'ensemble des individus, des nations et des cultures ont le droit à la survie, au développement durable et à la réduction de la pauvreté.

L'accord final doit trouver un équilibre entre : le besoin d'agir sur le court terme ; les certitudes et les prévisions de moyen et long termes concernant tous les aspects du plan d'action de Bali ; la nécessité d'établir des dispositions contraignantes. Il doit être ambitieux tout en protégeant les populations les plus pauvres. Il ne doit pas permettre de compromis entre ambition et équité.

Le traité doit également définir une **vision partagée**, qui trace les grandes lignes de l'effort international requis pour s'attaquer sérieusement au dérèglement du climat tout en atteignant des objectifs de développement durable. Cette vision résume les objectifs d'ensemble à long terme pour les quatre composantes – atténuation, adaptation, technologie et financement –, en indiquant la marche à suivre pour transformer l'économie mondiale en une économie 'zéro carbone' dans les décennies à venir, notamment via une réduction des émissions mondiales d'au moins 80 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2050. Elle renforcera le principe d'équité ainsi que le droit à la survie et au développement durable des pays, communautés, cultures et écosystèmes, conformément aux principes de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CC-NUCC). L'accord doit ensuite rendre cette vision partagée opérationnelle pour une période d'engagement de cinq ans, de 2013 à 2017, qui sera suivie d'autres périodes quinquennales, pour les quatre composantes.

La structure juridique du traité

Le Traité de Copenhague sur le climat devrait être composé de trois parties : un amendement au Protocole de Kyoto, un nouveau Protocole de Copenhague et une série de décisions de l'organe suprême de la Convention et des ses Protocoles.

Le Protocole de Kyoto amendé et le Protocole de Copenhague devraient être considérés comme un « tout » constituant la réponse de la communauté internationale à la menace d'un dérèglement climatique dangereux.

Les décisions de la Convention et du Protocole devraient jeter les bases de l'action précoce et immédiate nécessaire jusqu'en 2012 en matière d'atténuation et d'adaptation, et notamment de certaines décisions qui devront être adoptées par les Parties du Protocole de Copenhague lors de la COP16.

Le budget carbone mondial

L'accord de Copenhague doit avoir pour ambition générale de limiter l'augmentation globale des températures moyennes **bien en-deçà de 2°C** par rapport aux niveaux préindustriels, afin d'éviter un dérèglement climatique catastrophique.

Le monde doit rester dans les limites d'un budget carbone maximum, sans le dépasser ni emprunter sur les budgets futurs. Celui-ci correspond à un seuil de concentration de gaz à effet de serre (GES) que la planète peut supporter sans provoquer d'instabilité.

Le budget carbone annuel de la planète pour l'ensemble des GES ne devra pas

dépasser les 36,1 Gt équivalent CO₂ en 2020 (émissions de giga tonnes de CO₂ et autres gaz à effet de serre), ce qui correspond approximativement aux niveaux de 1990. Ce budget devra être réduit à 7,2 Gt CO₂ en 2050, soit 80 % en dessous du niveau de 1990. Pour ce faire, il faut que le monde adopte rapidement une trajectoire de réduction des émissions lui permettant de retourner aux niveaux de 1990 d'ici à 2020.

Pour que les taux de réduction annuel entre 2010 et 2050 puissent être atteints, les émissions globales de GES devraient atteindre leur niveau maximum pendant la période d'engagement de 2013-2017, puis commencer à décliner par la suite. À cette fin, le scénario suivant devrait être adopté :

- Dans les pays industrialisés, les émissions de GES liées à l'industrie et aux carburants fossiles devront diminuer de façon rapide et significative, et être quasiment stoppées d'ici à 2050.
- Les émissions dues à la déforestation devraient être réduites à l'échelle mondiale d'au moins 75 % d'ici à 2020.
- Dans les pays en développement, les émissions de GES dues à l'industrie et aux carburants fossiles devront atteindre leur niveau maximum avant 2020 puis décliner par la suite – ce qui souligne la nécessité d'un engagement contraignant de la part des pays industrialisés pour fournir aux pays en développement un soutien significatif.

La responsabilité historique

Tous les pays doivent participer aux efforts pour éviter les impacts dangereux d'un dérèglement du climat incontrôlé. Cependant, les pays industrialisés doivent assumer la plus grande part de responsabilité pour rester dans les limites du budget carbone : ils doivent à la fois réduire leurs émissions domestiques et aider les pays en développement à accéder à un développement sobre en carbone.

Les pays industrialisés, en se livrant jusqu'à aujourd'hui à une consommation excessive de carburants fossiles, n'ont laissé que peu d'espace atmosphérique au reste du monde. Désormais, ils doivent renforcer les capacités des pays en développement et leur apporter un soutien financier et technologique qui puisse être suivi et mesuré ; ils leur garantiront ainsi les moyens de rester dans les limites du budget carbone, et commenceront à remédier à aux inégalités historiques. Toutefois, pour atteindre cette réduction nécessaire des émissions, les pays en développement les plus avancés doivent également passer à l'action. Le traité expose ainsi leurs responsabilités communes mais différenciées, et détaille le soutien spécifique qui doit leur être apporté.

Les nouveaux pays industrialisés, tels que Singapour, la Corée du Sud et l'Arabie saoudite, devraient eux aussi adopter des objectifs contraignants, conformément aux principes de la Convention en matière de responsabilité commune mais différenciée et de capacités respectives. Les critères de désignation des nouveaux pays industrialisés devront être négociés à Copenhague.

III. Conditions et obligations clés

Le Traité de Copenhague sur le climat définit les objectifs et les responsabilités des pays industrialisés et en développement. Il suggère également la mise en œuvre de nouveaux systèmes institutionnels et de gouvernance dans le cadre de la CCNUCC.

Pays industrialisés

En vertu du traité, les pays industrialisés devront répondre à une double obligation : assumer leur responsabilité générale en maintenant les émissions dans la limite du budget carbone mondial, et garantir l'adaptation aux impacts des changements climatiques pour les plus vulnérables. Cette double obligation se traduit par deux actions : réduire les émissions et soutenir les pays en développement. Les pays industrialisés, en tant que groupe, doivent emprunter une trajectoire permettant d'atteindre des objectifs de réduction d'émissions d'au moins 40 % d'ici à 2020 et d'au moins 95 % pour 2050 (par rapport au niveau de 1990). Pour y parvenir, les émissions de carbone ne devront pas dépasser 11,7 Gt équivalent CO₂ en 2020 et 1,0 Gt équivalent CO₂ en 2050. Les émissions des secteurs maritime et aérien devraient être incluses dans leurs objectifs de réduction.

Pour ce faire, il conviendrait d'opérer un glissement rapide d'un modèle de croissance fortement carboné vers un modèle de développement durable 'décarboné'. Chaque pays industrialisé devra préparer un **Plan d'action zéro carbone** (Zero Carbon Action Plan, ZCAP), afin de mettre en place les institutions et les mesures politiques nécessaires à cette transformation.

Ces plans préciseraient les modalités de réponse de chaque pays industrialisé par rapport à leur double obligation. D'une part, ils traceraient leur scénario d'émissions conformément à l'objectif mondial de réduction pour 2050, en listant les actions qui garantiront la réalisation des objectifs juridiquement contraignants sur le court terme et le respect du budget carbone sur le long terme. D'autre part, ils décriraient comment un pays se propose d'assurer le soutien en matière de technologies, de financement et de renforcement des capacités dans les pays en développement, notamment en précisant sa contribution aux 115 milliards d'euros de financement nécessaires chaque année à cette fin.

Les ZCAP seraient soumis pour examen au nouveau Comité climat de Copenhague (Copenhague Climate Facility, CCF – voir ci dessous), pour garantir qu'ils sont cohérents avec les obligations des pays industrialisés. En cas de non satisfaction, le CCF pourrait être habilité à recommander des actions supplémentaires et à réclamer des pénalités.

Afin de garantir le respect de leurs engagements, tant vis-à-vis des réductions d'émissions que du soutien aux pays en développement, les pays industrialisés devraient être soumis à un régime de conformité bien plus strict dans ces deux domaines, avec des pénalités financières et des mécanismes d'alerte précoce.

Pays en développement

L'action des pays en développement doit avoir pour but d'atteindre les réductions d'émissions exigées par le budget carbone mondial et, dans le même temps, d'éradiquer la pauvreté, de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement et de garantir un droit général au développement durable. Le groupe des pays en développement formulera un objectif de réduction des émissions pour rester dans le budget carbone mondial.

Les pays en développement doivent limiter la croissance de leurs émissions à travers des actions d'atténuation appropriées au niveau national (Nationally appropriate mitigation actions, NAMA), avec l'appui des pays industrialisés. Les pays en développement avancés devraient intégrer leur NAMA dans des **Plans d'actions pour un développement sobre en carbone** (Low Carbon Action Plans, LCAP), qui permettraient de s'orienter vers une économie à faible intensité de carbone sur le long terme. Ces plans devraient expliciter les besoins des pays en développement en matière de technologies, de financement et de renforcement des capacités, afin que les pays industrialisés apportent le soutien adéquat à la réalisation des objectifs sur le long terme.

Élaborées à partir des situations propres à chaque pays, ces actions porteront probablement sur la mise en œuvre de politiques, de mesures, voire d'accords sectoriels. Un processus devra être mis en place pour faire coïncider besoins des pays en développement et soutien fourni par les pays industrialisés. Les initiatives d'actions et de soutien ainsi décidées seront ensuite portées dans un registre prévu à cet effet. Il conviendra également d'instaurer un système solide permettant de mesurer, notifier et vérifier ces initiatives.

Les LCAP devront s'attaquer aux secteurs les plus polluants de chaque pays, tout en considérant, entre autres, les problèmes de déforestation, de transport et d'infrastructure. Dès 2010, les pays industrialisés devraient engager des financements considérables pour couvrir l'ensemble des coûts liés à l'élaboration de ces plans.

Les autres pays en développement moins avancés devront également être encouragés, dans la mesure de leurs capacités respectives, à envisager des actions et des programmes, et devront bénéficier du soutien nécessaire à cette fin. Sont concernés les Pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID) qui, bien que ne contribuant pas de manière significative aux émissions globales, ont déjà montré leur leadership en s'orientant vers une économie sobre en carbone.

Institutions

Il faudra mettre en place une nouvelle institution pour s'assurer que les pays industrialisés répondent à leurs obligations et que les actions d'adaptation et d'atténuation sont bien mises en œuvre dans les pays en développement, la fragmentation des institutions actuelles les rendant inadaptées à ces besoins. La nouvelle institution devrait aussi superviser un objectif de développement technologique, pour garantir la diffusion et le transfert des technologies respectueuses de l'environnement qui sont actuellement disponibles, ainsi que pour accélérer le développement de la prochaine génération de technologies.

Ainsi, le nouveau **Comité climat de Copenhague** (Copenhagen Climate Facility, CCF) serait un mécanisme financier et technologique amélioré s'inspirant des expériences des institutions déjà existantes. Le processus de décision au sein de cette structure devrait être démocratique avec une représentation équitable et équilibrée des régions, garantissant une représentation significative des pays en développement et une représentation officielle des acteurs pertinents.

Le CCF opèrera sous la supervision et l'autorité de l'organe suprême du Protocole de Copenhague, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Copenhague (CMCP). Le CCF sera composé des entités suivantes :

- Un Comité exécutif et quatre Bureaux (adaptation, atténuation, REDD, technologie) avec un pouvoir de décision collectif.
- Des Groupes techniques qui assisteront les quatre Bureaux.
- Un Secrétariat et un ou plusieurs administrateurs ou trésoriers, sans pouvoir de décision.
- Un Comité de notification et de revue (Reporting and Review committee), qui abrite les fonctions de rédaction de rapport, suivi, revue, analyse et vérification du Protocole de Copenhague.

Cadre pour l'action en matière d'adaptation

L'accord de Copenhague devrait comprendre un **Cadre pour l'action en matière d'adaptation**, qui vise à renforcer les activités internationales destinées à faciliter la planification et la mise en œuvre des mesures d'adaptation, ainsi qu'à échanger les savoirs et les expériences entre toute les Parties.

Ce cadre devrait fournir un accès simple et direct au soutien pour les pays, populations et communautés les plus vulnérables. Ainsi, on garantirait un niveau d'implication maximal des communautés locales et nationales et l'appropriation par ces dernières de tous les aspects de la planification et de la mise en œuvre de l'adaptation. Ce dispositif devrait également promouvoir une approche intégrée permettant de renforcer la résistance aux changements climatiques des populations pauvres, en particulier les femmes, enfants, peuples indigènes et toutes celles qui sont particulièrement affectées. Enfin, un bon suivi et une bonne évaluation, basés sur les expériences propres à chaque pays, garantiraient la planification et la mise en œuvre efficaces des mesures d'adaptation.

Le Cadre pour l'action en matière d'adaptation aurait pour rôle de :

- Fournir des financements bien plus importants que ceux existant actuellement, sous la forme de subventions périodiques aux pays en développement, en particulier les PMA, les PEID et les pays d'Afrique sujets aux sécheresses, aux inondations et à la désertification ainsi qu'à d'autres pays extrêmement pauvres et vulnérables. Ces fonds seraient destinés à la planification et à la mise en œuvre des efforts d'adaptation, tant pour les besoins urgents et immédiats que pour une adaptation à long terme. Ces versements seraient fonction des Mécanismes de coordination nationale transparents et participatifs, dont l'objectif est de préparer et de mettre à jour la planification et d'en évaluer la mise en œuvre.
- Établir un Mécanisme d'assurance contre les risques climatiques afin de couvrir les pertes liées aux catastrophes de grande ampleur (par exemple les cyclones tropicaux), et de faciliter certains produits d'assurance, notamment la micro-assurance.
- Prévoir le développement de modalités de compensation et de réhabilitation face aux catastrophes à déclenchement lent, comme l'augmentation du niveau des eaux, qui ne peuvent être traitées de façon anticipée par des mesures d'adaptation ou des produits d'assurance.

Les fonds destinés au Cadre pour l'action en matière d'adaptation proviendront principalement du Bureau d'adaptation du Comité Climat de Copenhague.

Coopération technologique

Il est nécessaire de mettre en marche une révolution mondiale en matière de technologie et de coopération technologique, afin d'accélérer l'innovation, de renforcer la démonstration et le déploiement et de garantir l'accessibilité des technologies propres et abordables à tous les pays.

Pour que cette révolution prenne l'ampleur et la vitesse nécessaires, une nouvelle approche devra être adoptée : la CCNUCC doit disposer du mandat lui permettant de mener une série de Programmes d'actions technologiques, tout en incitant les initiatives bilatérales et du secteur privé. Par conséquent, le **Comité climat de Copenhague** et son Bureau des technologies devraient coordonner la mise en œuvre d'un mécanisme technologique robuste et reposant sur des objectifs, qui crée un effet de levier pour une série d'activités dans ce domaine.

La définition d'un Objectif de développement technologique (Technology Development Objective, TDO) permettra de mieux orienter, transférer et conduire les Programmes d'actions technologiques, en s'articulant autour des points suivants :

- Augmenter les financements destinés à la recherche, au développement et à la démonstration en matière d'atténuation et d'adaptation, en multipliant les fonds par deux au minimum d'ici à 2012 et par quatre d'ici à 2020 (par rapport au niveau actuel), et en accordant une attention particulière aux initiatives bilatérales et multilatérales.
- Faire en sorte qu'au moins deux tiers de la demande mondiale en énergie primaire soit satisfaite par des sources d'énergies renouvelables d'ici à 2050, avec l'objectif intermédiaire d'au moins 20 % d'ici à 2020.
- Améliorer l'intensité énergétique mondiale d'au moins 2,5 % par an jusque 2050.
- Sécuriser l'accès aux services d'énergie moderne pour toutes les populations d'ici à 2025, sans les enfermer dans une voie de développement à forte intensité de GES.

Financements

D'importantes ressources financières seront nécessaires à la mise en œuvre du Traité de Copenhague sur le Climat. Ces ressources devront être nouvelles et supplémentaires, et en grande partie affectées via le Comité climat de Copenhague et utilisées pour catalyser les investissements privés (en particulier en ce qui concerne l'atténuation).

Ces fonds seront investis en faveur de l'atténuation, de la coopération technologique, de l'innovation et de l'adaptation dans les pays en développement, ainsi que pour la protection des forêts. Dans leur ensemble, les pays industrialisés devront mobiliser au moins **160 milliards de dollars par an sur la période 2013-2017**, chaque pays contribuant à une certaine hauteur dans le cadre de ses obligations nationales pour la même période. Ces engagements seraient mesurés, notifiés et vérifiés par le biais de la CCNUCC.

Les fonds proviendront essentiellement de la **mise aux enchères d'environ 10 %** des permis d'émissions des pays industrialisés ; ils seront complétés par des prélèvements internationaux sur les secteurs maritime et aérien, voire par une partie des revenus issus des mises aux enchères nationales, conformément à un ensemble de critères convenus par la CCNUCC. À condition de remplir ces critères, d'autres sources pourraient également fournir une part limitée des fonds nécessaires.

Les 160 milliards de dollars annuels devront, pour l'essentiel, être investis dans le Comité climat de Copenhague, puis répartis entre les quatre Bureaux comme suit :

- 56 milliards de dollars par an pour les activités d'adaptation.
- 7 milliards de dollars par an pour le mécanisme d'assurance multilatéral.
- 42 milliards de dollars par an pour la réduction des émissions dues à la déforestation et la dégradation des forêts (REDD).
- 55 milliards de dollars par an pour la diffusion de technologies et l'atténuation.

Réduction de la déforestation

La destruction des forêts représentant près de 20 % des émissions mondiales, il est impératif d'intégrer pleinement à l'accord de Copenhague la réduction des émissions dues à la déforestation, tout en visant à promouvoir la protection de la biodiversité et le respect total des droits des populations locales et autochtones. Les pays devraient s'engager à réduire leurs émissions liées à la déforestation à une Gt équivalent CO₂ au moins d'ici à 2020, soit 75 % en-dessous des émissions estimées de 1990, avec l'objectif d'éliminer quasiment toutes les émissions des forêts causées par l'activité humaine d'ici à 2030.

Un mécanisme REDD devrait être établi et dirigé par le Bureau REDD du Comité climat de Copenhague. Les pays en développement devraient mettre en place des Plans d'action nationaux en matière de REDD et recevoir un appui financier afin de :

- Réduire les niveaux nationaux d'émission, par rapport à un niveau de référence rigoureusement déterminé en fonction de données scientifiques.
- Mettre en œuvre et rendre mesurables les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs des Plans REDD nationaux, et notamment prévenir l'augmentation des émissions futures dans les pays présentant un taux historique de déforestation faible mais dont les forêts sont fortement menacées.
- Réaliser des efforts immédiats de renforcement des capacités, jusqu'en 2012 et au-delà, pour mesurer, contrôler, notifier et vérifier les réductions d'émissions de GES ou, à titre transitoire, les zones de forêt dégradées ou déforestées.

Instruments du marché carbone

Le Mécanisme pour un développement propre (MDP) doit être fondamentalement restructuré pour mieux favoriser un mode de développement durable. Il devra en outre être réservé aux pays les moins avancés et aux pays en développement disposant de faibles capacités d'action.

Pour les pays en développement avancés, de nouveaux mécanismes de marché carbone devraient être mis au point afin de favoriser la planification d'un développement faiblement carboné sur le long terme, tant au niveau sectoriel que pour l'ensemble de l'économie.

