



Assemblée générale

Distr. générale
15 juin 2011
Français
Original : espagnol

Soixante-cinquième session

Point 20 d) de l'ordre du jour

Développement durable : sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures

Lettre datée du 8 juin 2011, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Équateur auprès de l'Organisation des Nations Unies

Vous n'êtes pas sans savoir que l'Équateur prend une part active aux négociations relatives aux changements climatiques et qu'il a proposé un nouveau mécanisme de marché pour l'atténuation dénommé « Prévention nette des émissions », qui vient compléter l'action existante et qui améliore le rapport coût-efficacité des mesures prises pour réaliser les objectifs d'atténuation énoncés dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto.

Pour l'Équateur, il est très important que les États Membres de l'Organisation prennent connaissance de cette initiative, qui s'inscrit dans le droit fil du Plan d'action de Bali et des accords de Cancún.

Je vous serais reconnaissant de faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document de l'Assemblée générale.

L'Ambassadeur,
Représentant permanent
(*Signé*) Francisco **Carrión Mena**



**Annexe à la lettre datée du 8 juin 2011 adressée
au Secrétaire général par le Représentant permanent
de l'Équateur auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Prévention nette des émissions

Proposition formulée par le Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention comme contribution à un ou plusieurs projets de décision que la Conférence des Parties examinera à sa dix-septième session

Vues relatives au paragraphe 81 de la décision 1/CP.16, intitulée « Les accords de Cancún : résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention », qui porte sur les diverses démarches possibles, y compris les possibilités de recourir aux marchés, pour améliorer le rapport coût-efficacité des mesures d'atténuation et promouvoir de telles mesures, en tenant compte du fait que pays développés et pays en développement ne se trouvent pas dans la même situation

Mai 2011

Table des matières

	<i>Page</i>
1. Introduction	4
1.1 Historique	4
1.2 Idée principale : la prévention nette des émissions	6
1.3 Objectif général du mécanisme	6
1.4 Objectifs particuliers du mécanisme	6
2. Le mécanisme	7
2.1 Description	7
2.1.1 Mode de compensation et valeur économique	7
2.1.2 Volet international : viabilité et synergies (dispositions des différentes conventions)	7
2.1.3 Volet national : champ d'application	8
2.1.4 Gouvernance et mécanismes institutionnels	9
2.2 Mise en œuvre	9
2.2.1 Définitions	9
2.2.2 Mesure, information et vérification	10
2.2.3 Intégrité de l'environnement : rejets, valeur ajoutée et viabilité	10
3. Complémentarité avec d'autres mécanismes	11
4. Conclusions	11
4.1 Autres avantages du mécanisme	12

1. Introduction

1.1 Historique

À sa seizième session, la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a demandé au Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention de formuler des propositions de mécanismes visant à améliorer le rapport coût-efficacité et à promouvoir les mesures d'atténuation, en vue de recommander un projet de décision que la Conférence des Parties examinerait à sa dix-septième session, ces propositions devant être communiquées au secrétariat de la Convention-cadre au plus tard le 21 février 2011.

Le mécanisme à mettre en place doit tenir compte des éléments suivants :

1. Assurer la participation volontaire des Parties, en se fondant sur le principe de l'accès juste et équitable;
2. Compléter les mesures d'atténuation prises à l'échelon national dans les pays en développement;
3. Favoriser l'atténuation dans les différents secteurs de l'économie;
4. Préserver l'intégrité de l'environnement;
5. Contribuer à une réduction nette et/ou à la prévention des émissions mondiales de gaz à effet de serre;
6. Aider les pays développés à atteindre leurs objectifs d'atténuation, en complétant les mesures d'atténuation prises au niveau national;
7. Assurer la bonne gouvernance et le bon fonctionnement du mécanisme, et mettre en place une réglementation stricte des marchés.

La proposition doit montrer que le mécanisme et sa mise en œuvre s'appuieront sur les mécanismes qui existent déjà, notamment ceux qui ont été créés par le Protocole de Kyoto.

Comme l'indiquent les résultats des études menées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, le phénomène des changements climatiques existe incontestablement et on constate une augmentation continue de la concentration dans l'atmosphère de gaz à effet de serre produits par l'homme, ce qui a des répercussions partout dans le monde.

La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été adoptée pour répondre à cette préoccupation mondiale. Elle a pour objectif ultime de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.

Les pays visés à l'annexe I, qui sont signataires du Protocole de Kyoto, sont tenus d'atteindre leurs objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pendant la première période d'engagements, qui va de 2008 à 2012. Afin de faciliter la réalisation de ces objectifs, trois mécanismes ont été prévus dans le Protocole, en complément des mesures nationales que ces pays doivent prendre.

À la seizième session de la Conférence des Parties, en décembre 2010, le Président de la République de l'Équateur, M. Rafael Correa Delgado, a introduit la

notion de prévention nette des émissions, initiative novatrice et viable qui vise à contribuer à l'atténuation réelle des changements climatiques.

Dans cette optique, l'Équateur propose la création d'un nouveau mécanisme dénommé « Prévention nette des émissions », qui vient compléter l'action existante et qui améliore le rapport coût-efficacité des mesures prises pour réaliser les objectifs d'atténuation énoncés dans la Convention-cadre et le Protocole de Kyoto.

Ce mécanisme s'inscrit dans le droit fil du principe de responsabilité commune mais différenciée en fonction des capacités respectives des pays. En outre, il pourrait faciliter la réalisation des objectifs fixés par d'autres instruments, comme la Convention sur la diversité biologique et la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.

La prévention nette des émissions s'entend des émissions qui auraient pu se produire en raison de l'activité économique d'un pays mais qui ont été évitées. Cela permet d'obtenir un bilan net positif de la réduction des émissions, à l'échelle nationale comme à l'échelle mondiale, qui doit être récompensé. Cette initiative vient compléter le système de « crédits » des mécanismes prévus dans le Protocole de Kyoto et ceux du mécanisme REDD+. Elle suppose une approche sectorielle mais ne se limite pas à un secteur en particulier : elle porte sur les activités économiques qui englobent l'exploitation, l'utilisation et la mise en valeur des ressources renouvelables et non renouvelables. En effet, il s'agit d'un concept global qui élargit considérablement les possibilités d'obtenir des crédits en échange d'une contribution à l'atténuation des changements climatiques.

La valeur économique associée à la fourniture de services de prévention nette des émissions est compatible avec la logique environnementale et économique. L'idée principale du mécanisme consiste à ce que les activités qui ont un potentiel social positif soient encouragées et récompensées. En termes de protection de l'environnement, la prévention nette des émissions permet d'éviter la destruction, la dégradation ou la pollution de l'environnement. En termes économiques, de même que les crédits accordés pour la création ou l'entretien de biens environnementaux, le mécanisme de prévention nette des émissions part du principe qu'il faut récompenser la création de valeur, et pas seulement la production de marchandises, afin d'optimiser le bien-être social et de parvenir au développement durable, deux éléments qui, parce qu'ils sont des biens publics, n'ont pas de prix fixé par le marché.

La proposition s'articule comme suit :

- Historique;
- Idée principale;
- Objectif général du mécanisme de prévention nette des émissions;
- Objectifs particuliers du mécanisme de prévention nette des émissions;
- Généralités;
- Description du mécanisme;
- Méthode d'application;
- Complémentarité avec d'autres mécanismes;
- Conclusions.

1.2 Idée principale : la prévention nette des émissions

Dans le cadre des négociations internationales relatives aux changements climatiques, conformément au Plan d'action de Bali et à la décision 1/CP.16 issue des accords de Cancún, l'Équateur propose un nouveau mécanisme de marché pour l'atténuation dénommé « Prévention nette des émissions ».

Il s'agit d'un mécanisme de marché¹, sectoriel, qui s'appuie sur des programmes et auquel les pays participent à titre volontaire. La prévention nette des émissions s'entend des émissions de gaz à effet de serre qui auraient pu se produire, en fonction de la capacité économique actuelle de tel ou tel pays en développement, mais qui ont été évitées. Autrement dit, ce mécanisme permet de créer une valeur économique associée au service fourni pour éviter les émissions et équivalant au prix total des tonnes de carbone non émises, calculé au prix du marché du carbone ou d'autres marchés créés à cet effet.

Ce mécanisme favorise la participation juste et équitable de tous les pays en développement Parties, encourage la mise en œuvre de projets d'atténuation dans un vaste secteur de l'économie et complète les activités d'atténuation des pays en développement.

Il a, en outre, une valeur sociale et environnementale pour les pays en développement puisqu'en évitant les émissions, il favorise le bien-être des populations et la conservation de leurs traditions, de leur culture et de leur mode de vie, entre autres composantes du patrimoine naturel, social et culturel. En termes de protection de l'environnement, il permet la sauvegarde des écosystèmes, la mise en valeur durable des ressources naturelles, la protection de la biodiversité et la prévention de la destruction de la nature et de la dégradation de l'environnement.

1.3 Objectif général du mécanisme

L'objectif général du mécanisme consiste à élargir les possibilités d'atténuation pour les pays en développement en récompensant la mise en œuvre de projets qui contribuent à éviter les émissions et qui favorisent la réduction nette des émissions et, partant, à parvenir à l'objectif mondial de réduction des émissions en vue de la stabilisation du système climatique.

1.4 Objectifs particuliers du mécanisme

- Améliorer le rapport coût-efficacité des activités d'atténuation prévues dans la Convention-cadre.
- Se doter d'une solution qui englobe les mécanismes prévus dans le cadre du Protocole de Kyoto en favorisant une action menée dans un nouvel esprit de concertation à long terme.

¹ La prévention nette des émissions pourrait aussi être un mécanisme non marchand.

2. Le mécanisme

2.1 Description

2.1.1 Mode de compensation et valeur économique

La compensation prendra la forme d'un nouveau titre de valeur, dont la valeur économique équivaldra au prix total des tonnes de dioxyde de carbone (CO₂) non émises, calculé au prix du marché du carbone ou d'autres marchés créés à cet effet. Les tonnes de carbone non émises seront exprimées en « tonnes d'équivalent-dioxyde de carbone » (CO₂e). Les titres de valeur seront échangeables et les droits de propriété seront définis par les vendeurs et les acheteurs.

En termes économiques, de même que les incitations accordées pour la création ou l'entretien de biens ou services environnementaux, le mécanisme de prévention nette des émissions part du principe qu'il faut récompenser la création de valeurs favorables pour la société. Cette logique cherche à mettre en place des dispositifs institutionnels qui permettent d'optimiser le bien-être social et le développement durable.

Le crédit à accorder au pays en développement qui applique le mécanisme de prévention nette des émissions prend la forme d'un titre de valeur, qui sera délivré lorsque des activités économiques provoquant des émissions de gaz à effet de serre auront été évitées ou que des mesures auront été prises pour réduire les émissions de ces gaz.

Les titres de valeur pourront être échangés directement entre acheteurs et vendeurs moyennant des documents négociés sur la base d'accords entre les parties (par exemple : fonds ou sociétés fiduciaires); sur le marché du carbone, dans le cadre du Protocole de Kyoto; ou sur la base d'autres mécanismes de marché créés à cet effet.

Les acheteurs seront les pays développés et les pays qui ont communiqué volontairement au secrétariat de la Convention-cadre leurs objectifs chiffrés de réduction de leurs émissions ou la croissance de leurs émissions. Le mécanisme de prévention nette contribue à la réalisation de leurs objectifs et de leurs engagements de réduction des émissions, en vertu du principe de responsabilité commune mais différenciée et en fonction de leurs capacités respectives. Par conséquent, les vendeurs sont les pays en développement qui : i) ont des émissions marginales de gaz à effet de serre; ii) cherchent à faire passer leur économie de l'extraction à l'exportation de services et de valeurs; iii) peuvent mettre en avant la richesse de la biodiversité et des cultures ancestrales; iv) s'engagent à investir les ressources créées par le mécanisme dans des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques.

2.1.2 Volet international : viabilité et synergies (dispositions des différentes conventions)

Le mécanisme facilite la réalisation des objectifs fixés par d'autres instruments liés à la Convention-cadre. Des directives claires sont communiquées aux pays en développement Parties pour répondre aux impératifs de protection et de conservation de la biodiversité et des espèces en danger, et de défense des droits et

du patrimoine (savoir, culture et perspectives de développement) de la société civile, des populations et des peuples autochtones.

Les conventions et autres instruments internationaux associés au mécanisme sont les suivants :

- Convention sur la diversité biologique : elle contribue aux objectifs de l'étude sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité;
- Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification;
- Déclaration universelle des droits de l'homme;
- Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones;
- Convention de Ramsar relative aux zones humides.

Pour que la proposition soit viable, il faut :

- Que le mécanisme s'inscrive dans le cadre de la Convention et s'appuie sur le marché et qu'il prévoie des obligations liant les Parties en vertu de la Convention-cadre;
- Que le marché du carbone soit compétitif;
- Qu'il y ait des avantages sociaux et environnementaux associés au mécanisme;
- Que soient mis en place des mécanismes de mesure, d'information et de vérification fiables.

La viabilité du mécanisme dépend de la mise en place, dans le cadre de la Convention, d'un accord de coopération à long terme, que les Parties appliqueraient à titre volontaire. Elle est liée aussi aux engagements de réduction des émissions qu'ont pris les pays développés et ceux qui ont communiqué volontairement au secrétariat de la Convention-cadre leurs objectifs chiffrés de réduction de leurs émissions ou la croissance de leurs émissions et aux dispositions juridiques qui garantissent l'engagement pris par toutes les Parties de réaliser l'objectif de la Convention-cadre.

2.1.3 Volet national : champ d'application

Le mécanisme ne se limite pas à une activité ou un secteur en particulier : il porte sur les activités économiques qui englobent l'exploitation, l'utilisation et la mise en valeur des ressources renouvelables et non renouvelables, au sens large, et s'étend à la compensation de la réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie. Ainsi, dans le domaine de l'énergie renouvelable, il ne se limite pas à la déforestation ni à la sauvegarde des forêts; il concerne également les changements dans l'utilisation de la terre, par exemple. Étant donné qu'il peut être adapté à différents secteurs de l'économie, le mécanisme s'adresse à toutes les Parties en tenant compte de leurs capacités respectives et de la situation de chacune, sachant que son application s'effectue à titre volontaire.

Il appartiendra à chaque pays de déterminer, en fonction de ses priorités et de ses activités économiques stratégiques, quels secteurs entreront dans le cadre du mécanisme.

2.1.4 Gouvernance et mécanismes institutionnels

Un comité exécutif créé en application de la Convention-cadre, qui rendra compte à la Conférence des Parties, dirigera le mécanisme et en assurera le fonctionnement.

Initialement, un comité provisoire, où les pays développés et les pays en développement seront représentés équitablement, sera chargé de proposer les règles et modalités régissant le mécanisme à la Conférence des Parties qui les adoptera.

À l'échelle internationale, le mécanisme suivra le modèle de gouvernance déjà établi par la Convention-cadre pour d'autres mécanismes (comme le mécanisme pour un développement propre). Un organe chargé de veiller au respect des règles et modalités régissant le mécanisme sera créé sous l'autorité directe du comité exécutif.

En outre, le secrétariat de la Convention-cadre tiendra un registre des pays participants et des mesures qu'ils prennent dans le cadre du mécanisme. De même, à l'échelle nationale, comme c'est le cas pour d'autres mécanismes existants, il faudra créer un organisme qui agira comme autorité nationale habilitée à approuver le mécanisme de prévention nette des émissions et à en coordonner l'application.

2.2 Mise en œuvre

2.2.1 Définitions

1. Niveaux d'émission de référence

Le comité provisoire définira les méthodes de calcul des niveaux d'émission de référence, qui devront obligatoirement être appliquées par les pays en développement souhaitant participer au mécanisme de prévention nette des émissions.

En fonction de son type d'activité économique, chaque pays mettra au point sa méthode selon les particularités à prendre en compte pour chiffrer les émissions évitées, méthode qui sera validée selon les modalités établies par le comité provisoire et adoptées par la Conférence des Parties.

2. Cas de figure

Pour déterminer le nombre de tonnes d'équivalent-dioxyde de carbone qui ne seront pas émises grâce à l'application du mécanisme, il faudra se fonder sur deux cas de figure :

Cas de figure 1

*Émissions produites*² : Ce sont les émissions qui se produiraient si telle ou telle activité économique était menée à bien.

Cas de figure 2

Émissions non produites : Ce sont les émissions qui ne se produiraient pas ou qui seraient évitées si telle ou telle activité économique n'était pas menée à bien.

² Statu quo.

3. Analyse des coûts

Pour savoir ce que représentent, en termes de coûts, les activités économiques qui ne seraient pas menées à bien dans le pays, compte tenu des émissions évitées, il faudra déterminer la valeur économique de l'activité en se fondant sur le revenu net qu'aurait permis d'obtenir l'activité non menée à bien. Cela suppose donc de procéder à une analyse des coûts, à partir des paramètres suivants :

- Coûts d'opportunité;
- Coûts financiers;
- Coûts de transaction;
- Valeur nette actuelle de l'activité non menée à bien;
- Recettes provenant de la transaction exprimées en titres de valeur et en équivalent-dioxyde de carbone.

2.2.2 Mesure, information et vérification

Les activités de mesure, d'information et de vérification doivent être définies selon le secteur et l'activité choisis pour la mise en œuvre du mécanisme de prévention nette des émissions au niveau national.

Chaque Partie devra mettre au point sa propre méthode, qui devra être conforme aux directives établies par le Comité exécutif (le cas échéant, ce sont les directives les plus récentes du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat qui s'appliqueront).

Le système de mesure, d'information et de vérification tiendra compte des cas de figure et des niveaux d'émission de référence.

2.2.3 Intégrité de l'environnement : rejets, valeur ajoutée et viabilité

Les pays en développement parties souhaitant participer au mécanisme, dans le cadre des dispositions de la Convention-cadre, qui ont force obligatoire, et sous la surveillance de ses groupes d'experts, peuvent établir des garanties, définir les conditions définitives applicables aux activités concernées par le mécanisme, déterminer les avantages escomptés et arrêter les méthodes de calcul du seuil de rentabilité des activités.

La viabilité du mécanisme sera fonction de sa rentabilité par rapport aux activités non menées à bien et du temps nécessaire pour que les avantages économiques tirés du mécanisme atteignent le niveau de ceux que produirait le cas de figure 1 (émissions produites).

Si le mécanisme comprend une approche sectorielle et si le bilan net des émissions aux niveaux national et mondial est positif, on pourra alors s'intéresser à la question des rejets.

La valeur ajoutée qu'offre le mécanisme tient à la possibilité qu'il donne aux pays en développement de réduire les émissions associées à leurs activités économiques. De plus, en complétant les activités de piégeage et de réduction des émissions de gaz à effet de serre prévues dans les mécanismes créés dans le cadre de la Convention, le mécanisme contribue à réduire davantage les émissions nettes mondiales.

3. Complémentarité avec d'autres mécanismes

Les mécanismes créés par le Protocole de Kyoto ne se traduisent pas par une réduction nette des émissions dans l'atmosphère : ils ne font que réduire le taux d'accumulation et de croissance des émissions de gaz à effet de serre, ce qui ne réduit pas pour autant la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

En revanche, le mécanisme de prévention nette des émissions a un objectif plus ambitieux puisqu'il vise à éviter les émissions qui pourraient se produire en raison de l'activité économique et en fonction des droits de chaque pays ou à réduire les émissions produites dans chaque pays. Il offre donc une valeur ajoutée, qui le différencie des autres mécanismes, à savoir la protection et la conservation de la biodiversité et la défense des droits et du patrimoine des peuples autochtones (savoir, culture et perspectives de développement) ainsi que la sauvegarde d'autres ressources économiques, environnementales, sociales et culturelles. En outre, les ressources économiques que les pays en développement obtiennent en le mettant en œuvre doivent servir à financer des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques.

Le mécanisme contribue également à la transition dont l'Équateur, et le monde en général, ont besoin pour appliquer un nouveau modèle de développement économique propre à promouvoir les valeurs de non-usage, et il récompense l'atténuation des changements climatiques.

Compte tenu de ce qui précède, le mécanisme est non seulement complémentaire des mécanismes existants en ce qu'il facilite la réalisation des objectifs fixés par d'autres instruments liés à la Convention-cadre mais il constitue en outre une initiative qui englobe tous les mécanismes créés par le Protocole de Kyoto auxquels participent les pays en développement.

4. Conclusions

Le mécanisme de prévention nette des émissions est une solution économiquement rationnelle qui permet aux Parties dont les émissions de dioxyde de carbone sont marginales ou dont le modèle de croissance n'entraîne que peu d'émissions de gaz à effet de serre de mieux tirer parti de ce potentiel en recevant une compensation économique des Parties dont le modèle de croissance entraîne beaucoup d'émissions de gaz à effet de serre.

Il englobe les mécanismes créés par le Protocole de Kyoto en favorisant une action menée dans un nouvel esprit de concertation à long terme et ne se limite pas à un secteur en particulier : il porte sur toutes les activités économiques que tel ou tel pays en développement est amené à réaliser au moment où il décide d'appliquer le mécanisme. Comme c'est un mécanisme de marché, il offre une compensation pour les activités non menées à bien qui contribuent à la réduction nette des émissions et, partant, à la réalisation de l'objectif mondial de réduction des émissions qui vise à stabiliser le système climatique.

À supposer que le cas de figure 1 (émissions produites) subsiste, l'objectif de stabilisation de la température ne pourrait être atteint. Il faut donc souligner que le mécanisme proposé est nécessaire et suffisant puisqu'il permet non seulement de

réduire les émissions du fait d'activités non menées à bien mais aussi d'instaurer un mode de croissance économique écologiquement durable.

S'il voit le jour, ce mécanisme marquera un tournant car il permettra de transformer l'économie de nombreux pays, comme les pays hyperdivers, qui reposera alors sur le biosavoir et sur une économie de services environnementaux fondée sur le principe de la responsabilité partagée dans la gestion des biens publics mondiaux tels que l'atmosphère.

4.1 Autres avantages du mécanisme

La réalisation effective et équilibrée de l'objectif du mécanisme de prévention nette des émissions présente d'autres avantages :

- Éviter la dégradation de l'environnement due à l'exploitation des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables qui produisent des émissions de gaz à effet de serre;
- Contribuer parallèlement à la réduction des émissions de dioxyde de carbone produites par diverses activités économiques;
- Contribuer à la protection du patrimoine naturel, de la biodiversité et des écosystèmes;
- Faciliter le maintien des cycles naturels, en particulier celui du carbone;
- Protéger et restaurer les habitats, en particulier dans les pays hyperdivers où certains besoins essentiels ne sont pas satisfaits;
- Sauvegarder les écosystèmes des habitats humains;
- Améliorer le niveau de vie de la population en la faisant bénéficier d'avantages directs qui se traduisent également par la conservation à long terme des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables;
- Promouvoir l'équité entre les générations afin que les générations présentes et futures se partagent un environnement sûr et favoriser l'accès équitable aux biens publics mondiaux tels que l'espace atmosphérique.