

Nous devons sauver le Protocole de Kyoto

Lim Li Lin, Third World Network

Le complot

Quelques pays développés conspirent à la mort du Protocole de Kyoto. Le décor est posé. La désinformation; que le protocole de Kyoto expire en 2012, a été servie aux médias et au public. Selon cette rumeur la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique de Décembre 2009 à Copenhague doit permettre de trouver un accord ou de jeter les fondements d'un nouveau traité qui remplacerait le Protocole de Kyoto; le prétendu accord « post-Kyoto ».

La vérité

On est loin de la vérité. Comme l'a dit un négociateur aguerri: « le Protocole de Kyoto n'est pas un yaourt, il n'a pas de date de péremption. » Seule la première période d'engagement pour les Parties visées à l'annexe I (les pays développés) sur leurs réductions de gaz à effet de serre, qui a débuté en 2008, prend fin en 2012. Tous les autres éléments et dispositions du Protocole de Kyoto restent en vigueur, selon la structure même du protocole de Kyoto. La deuxième et les périodes suivantes d'engagement pour les Parties visées à l'annexe I, doivent être négociées de façon subséquente.

La vérité ne devrait pas surprendre. Depuis trois ans déjà (depuis 2006), la communauté internationale négocie la prochaine période d'engagement pour les Parties visées à l'annexe I du protocole de Kyoto au sein d'un groupe de travail connu, très justement, comme le Groupe de Travail Spécial des Nouveaux Engagements des Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto (AWG-KP). Ces négociations devraient se terminer en 2009 afin que la seconde période d'engagement puisse entrer en vigueur en 2013, sans qu'il y ait de décalage entre les deux périodes d'engagement. Les négociations n'ont pas pour objectif de mettre fin au Protocole de Kyoto, mais de le mettre en œuvre.

À Bali (en décembre 2007), la communauté internationale a lancé en parallèle une deuxième voie de négociation dans le cadre du «Plan d'action de Bali» - Le Groupe de Travail Spécial de l'Action Concertée à Long Terme au titre de la Convention (AWG-LCA). Ce groupe de travail a pour but de renforcer la mise en œuvre de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (l'accord-cadre en vertu duquel le Protocole de Kyoto définit précisément de combien les pays de l'Annexe I doivent réduire leurs émissions et comment). Les travaux de l'AWG-LCA devraient se conclure en 2009, et les mesures convenues le seront pour «dès à présent, d'ici à 2012 et au-delà».

Deux voies, deux résultats

L'AWG-KP est la voie de négociation au titre du Protocole de Kyoto et l'AWG-LCA est la voie de négociation au titre de la Convention. Copenhague doit produire deux résultats, et ils doivent être distincts juridiquement et de par leurs contenus.

Le résultat légal attendu pour l'AWG-KP est clair, soit un amendement du Protocole de Kyoto, comme le prévoit le mandat très clairement défini dans l'article 3.9, concernant la réduction du volume des émissions par les Parties visées à l'annexe I pour les périodes suivantes d'engagement. Douze propositions pour amender le Protocole de

Kyoto ont été soumises par les Parties. Elles seront discutées à Copenhague, où un amendement par consensus devrait être adopté à la réunion des Parties du Protocole de Kyoto.

Le résultat légal pour l'AWG-LCA est plus incertain. Il est encore en discussion. Le Plan d'Action de Bali spécifie juste qu'il faudrait parvenir d'un « commun accord à un résultat » et qu'une décision devrait être adoptée à Copenhague. Il existe un certain nombre d'option allant d'une décision de la Conférence des Parties (COP) à la Convention ou d'un ensemble de décisions de la COP, à un autre traité international ou un Protocole en vertu de la Convention. (Remarque: Le terme «résultat ratifiable», parfois utilisé par le secrétariat de la CCNUCC et par certains pays, implique un nouveau traité international).

Le plan

Certains pays développés veulent avoir un accord unique (ou en jeter les fondations) à Copenhague, en fusionnant les deux voies de négociations et les résultats. Ce qui signifierait la résiliation du Protocole de Kyoto après 2012.

Cette position a été prônée par un certain nombre de pays développés dont le Japon et l'Australie. Les Etats-Unis ont déclaré qu'ils ne deviendraient pas une Partie au Protocole de Kyoto.

Les Conclusions du Conseil de l'Union Européenne sur leur position à Copenhague se réfèrent à « un instrument juridiquement contraignant unique » et souligne la nécessité de disposer « à partir du 1er janvier 2013, d'un accord juridiquement contraignant qui s'appuie sur le protocole de Kyoto et en intègre tous les éléments essentiels comme résultat à Copenhague en décembre 2009 ». En fait, l'UE appelle à la terminaison du Protocole de Kyoto dès la fin de la première période d'engagement.

Les raisons

Au départ, l'impression était que la motivation principale de certains pays développés de soutenir cette position ait été de forcer « les grandes puissances économiques/les gros émetteurs » ou « les pays en développement les plus avancés » - c'est-à-dire la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud, etc. - à prendre, eux aussi, des engagements internationalement contraignants pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, en démantelant la distinction entre les pays visés à l'annexe I et les pays non-annexe I, et en rapprochant certains pays en développement du niveau (ou proche) des niveaux d'engagement pris par les pays développés. (Le Protocole de Kyoto ne fixe des objectifs quantifiés que pour les pays visés à l'annexe I, la catégorie pays visés à l'annexe I est déterminée en vertu de la Convention.)

Toutefois, il semble aujourd'hui que la motivation de certains pays développés ait aussi put être d'abaisser le niveau de leurs engagements voir d'éviter tout bonnement de prendre des engagements de réduction des émissions juridiquement contraignants. Cela reflète bien la position des États-Unis, qui ont récemment fortement insisté pour prendre des engagements/mesures de réduction des émissions de manière unilatéral ou dans le cadre de leur politique nationale. Ils signifient ainsi qu'ils ne se lieront que au niveau national par une législation nationale de réduction des émissions, et ne s'engageront pas au niveau international (comme l'ont fait tous les autres pays) à un système multilatéral de réduction des émissions. Cela signifie aussi qu'ils décideront eux-mêmes de leur objectif national, et qu'il ne sera pas sujet à négociation avec la communauté internationale.

Les EE-UU se sont notoirement retiré du Protocole de Kyoto mais ils restent Partie à la Convention. En vertu du Plan d'Action de Bali, que les Etats-Unis ont adopté, il leur est demandé de faire des efforts comparables aux efforts des pays visés à l'annexe I en vertu du Protocole de Kyoto. (Les détails sont actuellement négociés au sein de l'AWG-LCA.) C'est une concession que la communauté internationale a déjà accordée aux Etats-Unis, qui devraient vraiment rejoindre le reste du monde en devenant une Partie au Protocole de Kyoto, non seulement parce qu'ils sont les plus grands émetteurs historiques de gaz à effet de serre mais aussi parce qu'ils continuent d'être l'un des pays les plus pollueurs en termes absolus et par habitant.

Il est possible que la position étasunienne ait suscité un nivellement vers le bas et que le traitement spécial dont a bénéficié les États-Unis avec la disposition de l'alinéa 1b(i) du Plan d'Action de Bali sur la « comparabilité des efforts » au lieu d'inciter les États-Unis à rejoindre les autres pays visés à l'annexe I, pourrait avoir provoqué la « grande évasion » des autres pays développés du Protocole de Kyoto.

Les implications

Tout ceci a des implications très sérieuses. Le Protocole de Kyoto est la seule loi internationale juridiquement contraignante qui fixe des objectifs d'engagement chiffrés pour chaque Partie visée à l'Annexe I, de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Il y a un objectif agrégé, que toutes les Parties de l'Annexe I doivent atteindre conjointement au terme d'une période d'engagement donnée, et un objectif individuel pour chaque pays (ou conjoint, dans le cas de la Communauté Européenne).

Ces objectifs spécifiques doivent être atteints dans un délai déterminé, des procédures internationales de non-respect existent pour les cas où les Parties n'atteignent pas leurs objectifs selon le calendrier.

Le Protocole de Kyoto a de nombreuses faiblesses, mais la perspective de perdre le seul traité international qui exige des Parties visées à l'annexe I des quantités spécifiques de réduction des émissions selon un calendrier contraignant et avec des procédures de respect des engagements, est très dangereux, d'autant plus lorsqu'il n'existe pas de meilleure alternative et que les perspectives d'en trouver une semblent de plus en plus minces.

L'échec d'un accord sur des périodes d'engagement suivantes serait une violation du droit international. En vertu du protocole de Kyoto, les Parties sont clairement tenues de définir une deuxième période d'engagement, et des périodes suivantes pour les Parties visées à l'annexe I. L'article 3.9 stipule que :

“Pour les Parties visées à l'annexe 1, les engagements pour les périodes suivantes *sont définis* dans des amendements à l'annexe B du présent Protocol qui *sont adoptés* conformément aux dispositions du paragraphe 7 de l'article 21 ”(italique de l'auteur).

Ce sont des obligations inhérentes au traité. L'incapacité à se conformer à ces dispositions en ne se mettant pas d'accord sur une deuxième période d'engagement serait une violation par toutes les Parties du Protocole de Kyoto - et pas uniquement par les Parties visées à l'annexe I - de leurs obligations juridiquement contraignantes.

Dans le cadre du nouvel accord unique que certains pays développés proposent, la nature des engagements pourrait être différente: des objectifs contraignants à l'échelle nationale par opposition à des objectifs contraignants à l'échelle internationale. Il s'agirait d'une régression drastique des disciplines internationales, et ramènerait le régime international sur le changement climatique loin en arrière.

De plus, le nouveau régime proposé semble être configuré pour ne consolider que des niveaux d'ambition très faibles. Dans le cadre de l'AWG-KP, les Parties visées à l'annexe I avancent de prétendues promesses de la base vers le haut « bottom-up » qui additionnées donnent des objectifs agrégés très en deçà de ce qu'exige la science et l'équité. Les pays en développement, quant à eux, insistent sur l'importance d'une approche basée sur la science et sur les principes afin de déterminer le niveau de réduction des émissions agrégées requis. Ce chiffre agrégé devrait ensuite être réparti entre les différentes Parties visées à l'annexe I. Un système d'objectifs nationaux pourrait signifier que les pays ne font que ce qu'ils sont politiquement prêts à faire, au lieu de faire ce que la science et l'équité exigent, et ne serait même pas juridiquement contraignant au niveau international.

Si le protocole de Kyoto est abandonné et qu'un nouvel accord unique soit négocié, cela équivaldrait à prendre le risque que le nouveau traité international sur les changements climatiques prenne plusieurs années avant d'entrer en vigueur voir qu'il n'entre jamais en vigueur si un nombre insuffisant de pays le ratifie. Les négociations seront plus complexes et controversées, et pourraient probablement prendre encore beaucoup plus de temps. La planète et les pauvres ne disposent pas de ce temps.

Le régime de conformité international du protocole de Kyoto est également confronté à un avenir incertain. Alors qu'il est toujours possible de l'améliorer, le risque actuellement est qu'il n'y ait plus du tout de système de respect des engagements international.

Le processus

Légalement, il est difficile de résilier le Protocole de Kyoto car cela demanderait un accord par consensus de toutes les Parties. Quelles sont donc les alternatives disponibles pour ceux qui comptent à la disparition prématurée du Protocole de Kyoto ?

Sur le plan procédural, les pays développés tentent de fusionner les deux groupes de travail. Ils y travaillent étape par étape, en demandant une meilleure coopération, coordination et collaboration, plus de cohérence et d'intelligibilité. Au lieu de faire progresser les discussions sous l'AWG-KP, ils semblent les bloquer, tout en accélérant les délibérations dans l'AWG-LCA. En parallèle, ils transfèrent systématiquement les questions qui présentent un intérêt pour eux dans le Protocole de Kyoto et l'AWG-KP dans l'AWG-LCA.

Pour les pays développés, il y a de nombreux scénarii possibles (qui ne s'excluent pas mutuellement). L'un, est la dilution formelle de la voie de négociations de l'AWG-KP dans celle de l'AWG-LCA, mettant ainsi efficacement fin aux négociations autour d'une deuxième période d'engagement pour les Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto et en poursuivant les négociations au seul titre de la voie de l'AWG-LCA.

Un deuxième scénario serait d'échouer à trouver un accord pour une période d'engagement future dans le protocole de Kyoto. Il s'agirait d'une violation par toutes les Parties de leurs obligations au titre de l'article 3.9 du protocole de Kyoto de définir des engagements pour les périodes suivantes pour les Parties visées à l'annexe I. Dans ce cas de figure, le Protocole de Kyoto resterait d'actualité, mais risquerait de devenir une « coquille vide ».

Un troisième scénario serait de rechercher un résultat final juridiquement contraignant en vertu de l'AWG-LCA, afin qu'il supplante le Protocole de Kyoto. Si les éléments du Protocole de Kyoto sont déplacés dans l'AWG-LCA, qu'ils sont traités et formellement reconnu comme partie intégrante d'un instrument juridiquement contraignant dans le processus du Plan d'Action de Bali, alors le Protocole de Kyoto pourrait effectivement être considéré comme mort ou vide de sens. Les pays développés auraient efficacement sélectionné les éléments du protocole de Kyoto qui leurs conviennent, tels que les mécanismes de marché, et les auraient transposés dans un nouvel instrument juridique.

L'article 59 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) sur l'« Extinction d'un traité ou suspension de son application implicites du fait de la conclusion d'un traité postérieur. », énonce que :

“1. Un traité est considéré comme ayant pris fin lorsque toutes les parties à ce traité concluent ultérieurement un traité portant sur la même matière et :

- a) S'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que selon l'intention des parties la matière doit être régie par ce traité;”

Cela signifie qu'un traité postérieur sur la même matière peut avoir pour effet l'extinction du traité antérieur.

Les Etats-Unis ?

La fastidieuse question des Etats-Unis, qui ne sont pas une Partie au Protocole de Kyoto et n'ont donc pas d'engagement chiffré de réduction de leurs émissions, est abordée dans le Plan d'Action de Bali au paragraphe 1b(i) : il doit y avoir « comparabilité des efforts » entre ce que les Etats-Unis font en vertu de la Convention, et ce que les autres pays visés à l'annexe I font en vertu du Protocole de Kyoto.

Les pays en développement ont beaucoup insisté pour que les engagements chiffrés de réduction des émissions des Parties visées à l'annexe I soient déterminés dans l'AWG-KP, car il s'agit d'une question relevant du Protocole de Kyoto. L'AWG-LCA doit donc uniquement discuter des « efforts comparables » à réaliser par les États-Unis en fonction des engagements déterminés dans l'AWG-KP pour les Parties visées à l'annexe I.

Conclusion

- La survie du Protocole de Kyoto est d'une importance capitale, et cela d'autant plus qu'il n'existe aucune alternative. À cet égard, Copenhague doit produire un résultat juridiquement contraignant sous la forme d'un amendement du Protocole de Kyoto pour la deuxième période d'engagement pour les Parties visées à l'annexe I. C'est l'unique et le plus important résultat attendu à Copenhague.
- L'échec des Parties visées à l'annexe I à trouver un accord sur des objectifs contraignants et profonds en vertu du Protocole de Kyoto montre qu'ils prennent se distancient des dispositions juridiquement contraignantes, du mandat de négociation tel que convenu et de l'attente légitime de tous les pays qui ont participé de bonne foi au processus. Au risque d'assister à "une course vers le bas" vers un régime climatique sans objectif agrégé sérieux basé sur la science pour les Parties visées à l'annexe I, sans objectifs individuels contraignants au niveau international, et sans système international de respect des engagements. Tout porte à croire que les pays développés sont entrain d'élaborer un régime climatique beaucoup moins robuste.
- Au moment où le monde a besoin et exige une réponse juste et efficace aux changements climatiques, les pays développés se détournent du Protocole de Kyoto, qui est le seul instrument international juridiquement contraignant qui fixe des objectifs quantifiés d'engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre agrégés et pour chaque Partie visée à l'annexe I. Dans le même mouvement, ils transfèrent le fardeau de la réduction des émissions et de l'adaptation sur les pays en développement, reniant ainsi leurs responsabilités historiques et actuelles. Ce qui n'est ni efficace ni équitable.
- La Convention sur le climat invite les pays développés à donner l'exemple et à faire preuve de « leadership » dans la lutte contre les changements climatiques. Pour que Copenhague soit un succès, les pays développés doivent honorer de leur obligation juridiquement contraignante de s'engager pour une deuxième période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto, et honorer leurs autres engagements en vertu de la Convention sur l'adaptation, la finance et la technologie. Ils doivent mettre en œuvre leurs engagements existants et non les fuir.

Un succès à Copenhague et au-delà, exigerait un effort pour combler les lacunes de mise en œuvre qui ont minés une actions efficace et qui ont laissé un héritage de méfiance entre les Parties. Une mise en œuvre complète par les pays développés sera nécessaire pour garantir le succès de Copenhague et pour poser les fondations d'un véritable partenariat entre tous les pays pour inverser le changement climatique et pour atteindre les objectifs ultimes de la Convention.