

QUEL EST LE RÔLE DES ETATS UNIS ?

Une question à laquelle le reste du monde doit répondre

Le nouveau texte LCA continue de refléter la vision américaine d'un «nouveau paradigme» dans les négociations climatiques. Ce paradigme rejette les éléments de base du régime actuel. Quelles sont les réponses que peuvent apporter les pays à ces propositions?

Le président Obama a accepté le prix Nobel de la Paix pour «son extraordinaire effort pour renforcer la diplomatie internationale et la coopération entre les peuples» et pour son «rôle constructif à relever les défis du changement climatique auxquels le monde est confronté».

Il n'en reste pas moins que les EU sont le dernier pays visé à l'Annexe I à ne pas avoir ratifié le protocole de Kyoto, qui est le seul instrument légalement contraignant qui contienne des objectifs d'émissions juridiquement contraignants. Pire encore, les EU proposent actuellement un système d'annonces non contraignantes, qui ne garanti ni de freiner le changement climatique ni de le faire de manière équitable. Cela induit un défi continu pour les négociations climatiques en vertu de la Convention des Nations Unies sur le Climat et de son Protocole de Kyoto - Que faire avec les États-Unis?

Un nouveau paradigme pour la diplomatie climatique ?

Les États-Unis ont réagi à leur isolement en annonçant "un nouveau paradigme pour la diplomatie climatique". Todd Stern, l'envoyé spécial des États-Unis sur le changement climatique, a déclaré que ce paradigme s'appuiera sur l'Accord de Copenhague, et reflètera une «architecture partant de la base (bottom-up)» fondée sur «des engagements d'atténuation dérivés des politiques nationales» et qu'il contiendra «de solides clauses de mise en œuvre transparente pour tous les pays». Il a appelé à un accord qui soit "légalement symétrique" avec "les mêmes éléments contraignants pour tous les pays, sauf pour les pays les moins développés". Quant à savoir si l'accord serait ou non contraignant il répond qu'«il devra l'être, dès que ce résultat sera réalisable». Selon un récent discours prononcé par Stern (Brookings, le 18 mai 2010), ceci est «l'offre de base de la nouvelle architecture climatique, telle que nous la concevons».

Nouveau ou ancien paradigme ?

Les États-Unis appellent cette approche, un «nouveau paradigme pour la diplomatie climatique», mais la plupart des éléments semblent clairement anciens. Il est écrit dans la note de communication qui a transpiré (11 mars 2010) que les États-Unis tenteront de "renforcer la perception que les États-Unis sont engagés de manière constructive, dans les négociations des Nations Unies et dans l'effort pour produire un régime mondial de lutte contre le changement climatique." Mais cette rhétorique de

l'engagement colle mal avec la réalité. Il y est dit qu'ils honorent le principe fondamental de la Convention soit des «responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives» pourtant ils proposent une «approche symétrique» pour tous les pays, sauf pour les PMA. Ce n'est qu'une des nombreuses contradictions.

En examinant leurs propositions formelles à l'AWG-LCA (4 mai et le 26 avril 2010) et leur comportement à Copenhague et à Bonn la question suivante se pose: - si les États-Unis ne négocient pas les questions ci-dessous, qu'est-ce que les autres pays peuvent bien discuter avec eux à la CCNUCC ?

Aucune négociation: Les États-Unis demeurent réticent à s'engager dans des négociations sur leurs objectifs d'atténuation. Leur "contribution d'atténuation" sera "dérivée d'un plan national d'engagement d'atténuation", qu'ils ont "choisi d'énumérer" dans une annexe. Ils soutiennent l'Accord de Copenhague qui «s'en remet aux pays pour définir leurs engagements d'atténuation respectifs».

Aucun d'objectif agrégé: Les États-Unis demeurent réticent à accepter un objectif agrégé basé sur des données scientifiques pour les pays visés à l'Annexe I. À Copenhague, ils se sont opposé à un objectif agrégé basé sur la science pour 2017 ou 2020 et ont fait insérer du texte mentionnant que le montant serait égal à "[x]" x étant simplement la somme des annonces. Ils favorisent l'Accord de Copenhague, qui n'a pas d'objectif agrégé, et qui confirme l'absence de certaines questions d'atténuation «essentielles pour rendre l'Accord acceptable.»

Aucune comparabilité des efforts: La proposition américaine à l'AWG-LCA ne contient aucune disposition garantissant des efforts comparables entre les pays développés, et cela malgré les exigences explicites de la Convention pour «des contributions équitables et adéquates» et les exigences du Plan d'action de Bali pour "une comparabilité des efforts".

Aucune règle efficace: Les États-Unis proposent d'atteindre des «objectifs» par divers moyens, y compris ceux «prévus par leurs législations et politiques respectives». En d'autres termes, il s'agira d'un système sans structure de règles internationales exhaustives et efficaces sur la manière selon laquelle les objectifs seront atteints, et sans garantie qu'une partie déterminée de l'effort soit entrepris dans le pays même - ce qui représente une faille majeure

« Un véritable leadership des États-Unis impliquerait un «nouveau paradigme» : admettre que juste maintenant, ils ne peuvent pas donner l'exemple, mais que l'architecture globale et l'ambition mondiale sont plus importantes »

Aucune mesure de conformité efficace: Les États-Unis s'opposent à toutes mesures de conformité efficaces et applicables. Ils ont déclaré à Bonn que l'inclusion de règles sur (le respect de) la conformité au engagement d'atténuation pour les parties visé à l'Annexe I n'est "pas applicable". Ils suggèrent qu'une «mise en œuvre transparente» servira «d'éclairage» pour garantir que «les Parties mettront en œuvre leurs promesses et que le monde est sur la bonne voie en ce qui concerne l'objectif ultime de la Convention. »

Aucun jeu d'objectifs mondiaux basé sur la science: Les États-Unis demeurent réticent à accepter un jeu d'objectifs mondiaux basé sur la science. L'objectif qu'ils soutiennent est "la hausse de la température mondiale devrait être limitée à 2 degrés C." Ils ne sont pas disposés à accepter un objectif de 1,5 ° C ou un ensemble d'objectifs qui refléterait tous les éléments du Plan d'action de Bali, ainsi que le demandent de nombreux pays en développement. Ils soutiennent une révision en 2015 de l'objectif de 1,5 ° C – ce qui est trop tardif pour avoir une chance raisonnable de rester en dessous de ce niveau et par rapport aux conséquences catastrophiques que cela implique pour des millions de personnes.

Les États-Unis cherchent à « renforcer la perception de leur engagement constructif dans les négociations des Nations Unies », bien qu'ils demeurent réticent à s'engager dans des négociations sur les éléments de bases liés à l'atténuation – dont un certain nombre sont explicitement prévu dans le Plan d'action de Bali.

Plutôt que de reconnaître ses limites internes, l'administration américaine a cherché à détourner l'attention sur d'autres pays, en particulier sur la Chine. Et elle cherche maintenant à faire remplacer l'architecture climatique actuelle par une approche boiteuse «basé sur des annonces » telle que le propose l'Accord de Copenhague.

Un nivellement par le bas

L'approche américaine risque de provoquer un nivellement par le bas en instillant une désertion du Protocole de Kyoto et un abaissement du niveau d'ambition des autres Parties. Le Canada, par exemple, a réduit son engagement qui était de 20% d'ici 2020 par rapport au niveau de 2006 à 17% d'ici 2020 par rapport au niveau de 2005 en vertu de l'Accord de Copenhague, en précisant qu'ainsi « il s'aligne sur l'objectif économique final des émissions en vigueur dans la législation des États-Unis ».

Les États-Unis prétendent ne pas prendre position sur le Protocole de Kyoto, mais les implications de l'architecture «basée sur des annonces" ou « partant de la base »(="bottom up") qu'ils promeuvent sont claires. Elles mettent en péril l'architecture convenue dans le Protocole de Kyoto – soit un objectif global, des objectifs contraignants pour les pays visés à l'annexe I, et un

système de conformité. Ils mettent aussi en péril l'assurance que les efforts du monde – et en particulier des plus gros contributeurs au réchauffement – correspondront à la tâche à accomplir.

Nous ne devrions pas être surpris par les efforts des États-Unis pour remplacer l'architecture actuelle par une nouvelle. Les États-Unis ont joué un rôle prépondérant dans les situations où ils ont des règles nationales fortes. Lorsque ce n'est pas le cas, ils affaiblissent et retardent les accords ou alors ils refusent de les ratifier. Le Protocole de Kyoto en est un bon exemple. La biodiversité, la biosécurité, les déchets dangereux, et le droit de la mer offrent d'autres exemples. Ainsi que la Cour pénale internationale, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Que faire avec les États-Unis?

Le monde est donc confrontée à une question simple: Que faire avec les États-Unis? Si les pays développés optent pour un système de type Accord de Copenhague ; non contraignant, avec un système d'annonces volontaire, sans lien avec des objectifs agrégés reposant sur des données scientifique et fondés sur l'équité, alors ils se retireront d'un système basé sur des données scientifiques et juridiquement contraignant. Ils feraient cela juste pour obtenir un engagement des États-Unis à ne faire que ce qui est convenu par le Congrès des États-Unis – rien de plus et rien de moins. Si tel devait être le cas, alors « le marché de base » que les États-Unis proposent semble mauvais.

La Feuille de route de Bali (à savoir le Plan d'action de Bali et les négociations de Kyoto) propose une meilleur approche : Elle confirme que tous les pays participeront à l'effort d'atténuation futur et que celui-ci doit être adaptés au contexte national. Selon cette approche: 1) Les Parties visée à l'annexe I continueront à prendre des mesures de réductions d'émissions dans le cadre du Protocole de Kyoto; 2) les États-Unis prendront des mesures de réduction des émissions en vertu de la Convention ainsi que stipulé dans le paragraphe 1 (b) (i) du Plan d'action de Bali, et 3) les pays en développement prendront à l'échelle nationale, des mesures d'atténuation appropriées soutenues et rendues possibles par des moyens de financement et la technologie.

Un autre chef de file

Selon cette approche, le monde ne ferait pas un pas en avant sans les États-Unis. Il se contenterait de reconnaître que les États-Unis demeurent réticents ou incapables de ratifier le Protocole de Kyoto, mais qu'ils doivent participer à l'effort par à un engagement en vertu de la Convention d'une manière comparable à l'effort des autres pays développés (par exemple sous la forme d'une décision ou une déclaration unilatérale).

Suivre la feuille de route de Bali, permettrait d'éviter 1. L'écueil d'un écart entre les périodes d'engagement de Kyoto, 2. les potentielles conséquences néfastes pour la réduction des émissions et de l'activité économique.

C'est une décision stratégique à long terme qui préserve l'architecture climatique actuelle en tant que fondation d'un système plus solide que le monde demande et dont il a besoins à long terme. Elle préserve ses fondations du démantèlement et des difficultés de toute tentative de reconstruction.

Pour l'Europe, architecte de Kyoto, elle fournit l'occasion de renouveler son leadership sur les changements climatique après l'avoir perdu à Copenhague. Elle réduit le risque que le président Obama ne soit stigmatisé - à juste titre - comme un «casseur» plutôt qu'un partisan du régime climatique. Le monde doit travailler pour que

l'Australie, la Russie, le Japon et d'autres Parties du groupe composite (Umbrella Group) s'engagent à soutenir une deuxième période d'engagement, plutôt que d'abandonner le protocole de Kyoto.

Le président Obama a caractérisé son prix Nobel de la Paix comme « une affirmation du leadership américain au nom des aspirations des peuples de toutes les nations ». À Bali, il avait été demandé au États-Unis d'être un «chef de file ou de laisser la voie libre ». Un véritable leadership des États-Unis impliquerait un «nouveau paradigme» : admettre que juste maintenant, ils ne peuvent pas montrer l'exemple, mais que l'architecture globale et l'ambition mondiale sont plus importantes que de paraître comme un chef de file face à leur public national.

**Campagna per la Riforma della Banca
Mondiale - CRBM, Italy**

International Forum on Globalization

Friends of the Earth International

**Jubilee South Asia/Pacific Movement
on Debt and Development**

TEBTEBBA

Third World Network