



ANALYSE RÉTROSPECTIVE DE LA COP 21 ET DE L'ACCORD DE PARIS ; UN EXEMPLE DE DIPLOMATIE MULTILATÉRALE EXPORTABLE ?

RAPPORT D'EXPERTISE



Nations Unies
Conférence sur les Changements Climatiques 2015
COP21/CMP11
Paris - Le Bourget



Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement
et du développement international

2017

Le présent rapport est disponible en ligne sur France Diplomatie
[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-
infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-
internationale/rapports/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/rapports/)

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction
par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm,
réservés pour tous pays.

Remerciements

L'auteur tient à remercier ici l'ensemble de l'équipe interministérielle climat qui a participé à cette formidable aventure de la COP 21.
L'auteur remercie ici le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM), la direction du développement durable et la sous-direction de l'environnement et du climat en son sein pour leur appui dans cette démarche de capitalisation d'expérience. Mes remerciements vont aussi et en particulier à Laurence Tubiana, Antoine Michon, Olivier Fontan, Paul Watkinson, David Levai, Sophie Goudiaby et Arthur Saraiva Ferreira pour leur relecture attentive et les discussions autour de ce document ; et enfin à la cellule communication de la DGM et en particulier Bernard Humbaire.



ANALYSE RÉTROSPECTIVE DE LA COP 21 ET DE L'ACCORD DE PARIS ; UN EXEMPLE DE DIPLOMATIE MULTILATÉRALE EXPORTABLE ?

Timothée Ourbak (MAEDI)

Table des matières

Préface.....	5
Introduction : Bref aperçu de l’historique des négociations climat	6
Chapitre 1 Les conditions du succès	8
1.1 Un alignement des planètes	8
1.2 Un processus éminemment politique	9
1.3 Une équipe technique interministérielle pluridisciplinaire.....	9
1.4 Gouvernance et structuration de l’équipe de France du climat.....	10
Chapitre 2 La préparation de la COP et la COP 21	12
2.1 La conceptualisation d’une stratégie.....	12
2.2 Un processus à maîtriser	12
2.2.1 Les acteurs gouvernementaux : l’importance de la transparence du processus, les échanges formels et informels	12
2.2.2 Les acteurs non étatiques : d’une attitude de demande à une attitude de soutien aux gouvernements.....	13
2.3 L’« inclusivité », l’écoute et la confiance.....	14
2.4 La COP 21, un déroulement (presque) sans accroc	15
Chapitre 3 Quelles leçons tirer de cette expérience ?	
Des pistes pour une nouvelle forme de multilatéralisme.....	17
3.1 Des piliers sur lesquels bâtir	17
3.1.1 L’utilisation des règles et des gardiens des règles	17
3.1.2 La force de la diplomatie à 360°	18
3.1.3 L’importance de la communication	18
3.2 Vers une nouvelle forme de négociation ?	19
Conclusions.....	20
Références.....	21
Glossaire.....	22
Sigles et abréviations.....	23

Préface

L'année 2015 fut une année charnière pour la planète. La Conférence de Sendai sur la réduction des risques de catastrophes, celle d'Addis-Abeba sur le financement du développement, l'adoption à New York des objectifs de développement durable et enfin la COP 21 qui s'est tenue du 30 novembre au 12 décembre à Paris et s'est conclue par l'accord de Paris, constituent les temps forts de cette année riche et intense pour la diplomatie multilatérale et les politiques environnementales et climatiques.

Le ministère des Affaires étrangères et du Développement international et la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international en son sein furent des artisans privilégiés de ces avancées.

Si la sous-direction de l'environnement et du climat a travaillé au quotidien avec l'équipe interministérielle climat dont il est question dans ce rapport, c'est bien l'ensemble de l'appareil diplomatique français – l'administration centrale du Quai d'Orsay, les postes diplomatiques, nos opérateurs ainsi que nos principaux partenaires et leur réseau – qui a été mobilisé dans ce qui restera l'une des conférences internationales majeures organisées en France dans des conditions particulièrement difficiles, au lendemain des attentats terroristes du 13 novembre 2015.

L'accord de Paris, adopté le 12 décembre et entré en vigueur le 4 novembre 2016, soit moins d'un an après la COP 21, définit une nouvelle ère, celle qui nous conduit vers des économies à faibles émissions et résilientes aux effets des changements climatiques.

À l'heure où ces engagements majeurs en matière climatique et environnementale sont remis en question par certains États, le présent document est une capitalisation importante : il retrace le contexte, dissèque la préparation et décrit l'expérience inédite et hors norme de cette négociation. Il apporte ainsi une vision de l'intérieur de ce qui restera un succès de la diplomatie française.

Anne-Marie Descôtes

Directrice générale de la mondialisation, de la culture,
de l'enseignement et du développement international

Introduction

BREF APERÇU DE L'HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS CLIMAT

Dès 1987, avec le rapport Bruntland (*Our Common Future*), les **bases du développement durable** sont posées. Elles serviront de rampe de lancement pour le **Sommet de la Terre en 1992**.

Deux ans auparavant, en 1990, la communauté scientifique avait déjà exposé au monde la réalité des changements climatiques. C'est **sous l'impulsion du monde scientifique** et du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (**GIEC**) que le climat devient un enjeu géopolitique entre les puissances du globe et un enjeu de négociation à part entière. Ce sont en effet les scientifiques du GIEC qui, les premiers, ont alerté sur ces dangers en produisant des rapports faisant l'état de l'art des sciences du climat. Leurs conclusions sont de plus en plus précises quant aux causes et conséquences des changements climatiques.

Née à Rio en 1992 lors du Sommet de la Terre, en même temps que la Convention sur la diversité biologique et la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification, la **Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)** marque le début d'une tentative de gouvernance internationale des questions climatiques.

Bien plus qu'un simple problème environnemental, la question de la lutte contre les changements climatiques est petit à petit perçue comme un **problème de développement, portant en son sein des questions politiques, économiques mais aussi sociales qui en font un enjeu complexe**.


L'histoire longue et sinueuse des négociations climatiques, au sein des Conférences des Parties à la convention (**COP**) est une histoire en dents de scie, marquée par des étapes telles que le Protocole de Kyoto en 1997 ou la conférence de Copenhague en 2009 (Bodansky, 2001 ; Gupta, 2010). Le coup d'arrêt du Protocole de Kyoto provoqué par le retrait des États-Unis puis l'échec de la conférence de Copenhague soulignent les difficultés de la méthode, au point que certains soupçonnent les négociateurs de se satisfaire de ce système lent, procédurier, au coût d'entrée élevé et où les perspectives de sortie sont minimales (Aykut et Dahan, 2015).

La question de la **gestion du processus apparaît néanmoins centrale** (Monheim, 2016). Ce processus, qui a mis plus de deux ans à produire un texte de négociation (entre la COP 17 de Durban qui donne le mandat d'aboutir au plus tard en 2015 à un accord et le premier texte de négociation), peut être « lent et frustrant » selon un diplomate. Il est néanmoins crucial, chaque État Partie disposant d'une voix, les décisions se prenant par consensus et suivant la maxime « **rien n'est agréé tant que tout n'est pas agréé** » (Depledge, 2005).

Dans cette **négociation interétatique, des coalitions classiques du monde onusien** sont à l'œuvre (notamment, pour citer les plus actives, le G77, groupe de négociation de 134 pays en développement, le groupe Afrique, celui des *Like Minded Developing Countries* – LMDC, l'Union européenne, etc.), mais aussi des groupes spécifiquement constitués pour les négociations climatiques comme l'Alliance des petits États insulaires en développement (AOSIS en anglais). On note aussi la **montée en puissance des acteurs non étatiques et de leur influence dans les années précédant 2015** (cf. partie 2.2.2).

À l'approche de la conférence de Paris sur le climat, une chose est certaine, le modèle précédent *top-down* a montré son incapacité à délivrer des résultats à la hauteur des enjeux que réclame la lutte contre les changements climatiques. Un modèle *bottom-up* est privilégié lors de la COP 19 à Varsovie et de la COP 20 à Lima. Celles-ci proposent que chaque nation Partie à la convention climat s'engage en fonction de ses aspirations et possibilités : il s'agit désormais d'élaborer des « contributions prévues déterminées au niveau national » (CPDN ou INDC en anglais pour *Intended Nationally Determined Contributions*). Toutefois, à quelques mois de la COP 21, les rapports qui font la synthèse des INDC démontrent que les trajectoires prises par les États collectivement ne permettront pas de contenir l'élévation de température à des seuils « non dangereux » pour l'homme.

De ce constat découle la nécessité d'obtenir un accord universel. C'est le mandat qui a été donné aux négociateurs à Durban en 2011, leur fixant une obligation morale de réussite.



Le fait que chaque pays s'engage par la voie de sa contribution est déjà une avancée certaine qui transforme le paysage en indiquant que tous vont agir – ce qui représente une grande différence par rapport à l'expérience de Copenhague. L'enjeu devient ainsi de parvenir à une réconciliation, **à un modèle hybride, intermédiaire, entre des actions *bottom-up* et les exigences *top-down*.**

Le présent document n'aborde pas en détail la substance des négociations et des rapports géopolitiques *stricto sensu* mais se concentre sur le processus suivi en 2015 et se décline en trois temps :

- la phase de **construction du succès** qui dévoile les **préparations internes de l'équipe de France de négociation** ;
- **l'analyse du processus au niveau international** ;
- des **pistes d'exportation du modèle à d'autres types de négociations multilatérales.**

Chapitre 1

LES CONDITIONS DU SUCCÈS

1.1 Un alignement des planètes

Lorsqu'à Varsovie en 2013, la candidature de la France pour accueillir la COP 21 est officiellement annoncée, les questions climatiques souffrent toujours de « l'échec de Copenhague », très médiatisé, même si les négociations, notamment grâce aux efforts mexicains (COP 16 de Cancún) et sud-africains (COP 17 de Durban), ont repris une trajectoire plus positive.

Non sans humour, le ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius, président de la COP 21, avait coutume de dire que si la France l'avait accueillie c'était parce que « nous étions les seuls candidats ! »

Dans ce contexte, les risques d'un nouvel échec étaient bien réels. Toutefois, la France considérait qu'il existait un *momentum* politique pour aboutir à un succès qui serait considéré comme « un progrès considérable et une performance remarquable », à la fois une **avancée pour la planète mais aussi une reconnaissance pour l'image de la France** (Fabius, 2016).

Le **contexte international devient favorable en 2015**. Outre l'enchaînement positif des négociations internationales, Laurent Fabius dira que « les planètes étaient alignées » alors que l'ambassadrice Laurence Tubiana décrira le processus par « un alignement de cycles » :

- **un cycle politique, notamment avec le G2 et l'annonce historique des États-Unis et de la Chine de vouloir parvenir à un accord.** Cela peut s'expliquer de différentes façons, notamment par la volonté du président Obama d'inscrire dans la durée son action et de s'investir personnellement dans la lutte contre les changements climatiques ; ou par le plan quinquennal chinois qui cherchait à diversifier l'économie et avait besoin de proposer à sa classe moyenne grandissante un mode de vie plus sain, tout en démontrant son *soft power*. **D'autres pays étaient aussi très engagés** (Bolivie, Canada, Mexique, Union européenne, certains pays insulaires etc.) et sur chaque continent émergeaient des leaders sur ces questions ;
- **un cycle économique et financier** qui a vu des avancées importantes relatives aux innovations et aux technologies,

avec des technologies renouvelables de plus en plus compétitives et **le changement de paradigme du partage du fardeau et de l'effort au partage des opportunités** (de la croissance verte et d'une économie décarbonée et résiliente). Ce que nous avons appelé agenda positif, puis « agenda des solutions » et enfin agenda de l'action (cf. partie sur la communication en 3.1.3) est en fait un concept que certains progressistes, notamment l'Union européenne, avaient proposé préalablement, *via* le concept de *win win solutions*, que nous avons densifié et élargi. Peu à peu se dessine l'idée que les contributions de chacun à l'effort collectif doivent servir de levier aux intérêts nationaux ;

- **un cycle social** lié à la **mobilisation de la société civile** parfois très active au sein de l'agenda des solutions. Les attentes sont fortes et les coordinations s'amplifient. Le secteur privé, les territoires – villes et régions –, les ONG, les scientifiques ont eu de nombreux moments de mobilisation notamment des mouvements alternatifs qui dénoncent les dommages de la mondialisation et souhaitent démontrer qu'un « autre monde est possible » ; marches pour le climat comme à New York ou à Paris, conférences et résultats scientifiques (la conférence *Our Common Future Under Climate Change* et les sorties des rapports du GIEC), sommets des régions (Lyon, Nantes) ; divers *business dialogues*. Sous l'impulsion de Nicolas Hulot, alors envoyé spécial pour la planète du président de la République, un Sommet des consciences est également organisé à la fin de l'année 2015, réunissant les consciences morales et religieuses qui souhaitent remettre l'humain au centre des négociations climatiques, en écho à l'encyclique du Pape François parue la même année ;
- **un cycle de négociation diplomatique qui arrive à saturation après Copenhague** mais reprend vie à Cancún (COP 16), puis à Durban (COP 17). Les négociateurs veulent tourner la page de Copenhague et sont prêts à cristalliser les avancées des négociations et à se donner une nouvelle chance pour négocier un accord universel. Ils peuvent s'appuyer sur une dynamique favorable car l'année 2015 a lancé une nouvelle ère pour la planète. C'est ainsi que se tiennent avant la COP 21 trois grandes conférences internationales et négociations multilatérales : le cadre d'action de Sendai sur la réduction des risques de catastrophe en mars, la conférence

d'Addis-Abeba sur le financement du développement en juillet et la négociation des Objectifs de développement durable (ODD) à New York en septembre.

On peut ajouter à ces quatre cycles **un cycle scientifique**.

Le GIEC a publié les différents tomes de son cinquième cycle d'évaluation en 2013 et 2014, **rendant incontestable la réalité scientifique des changements climatiques et notamment sa nature anthropique** (cf. notamment IPCC, 2014), ce qui participe activement à la sensibilisation du public.

1.2 Un processus éminemment politique

Depuis la décision d'accueillir la COP, qui émane du sommet de l'État, le processus n'a cessé d'être politique.

À la tête de la structure, par décision du Conseil des ministres, **les rôles sont arrêtés : Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères' aura la charge de conduire et mener les négociations multilatérales** – un point très important dans un processus avant tout diplomatique. **La contribution de la France à la construction d'une position européenne ambitieuse est confiée à Ségolène Royal, ministre de l'Environnement** qui occupera le siège de la France dans les instances de discussions européennes et aura un rôle important quant à la mobilisation de la société civile². Elle succédera début 2016 à Laurent Fabius comme présidente de la COP 21 et aura un rôle clef dans le processus de ratification de l'accord de Paris.

Cette multiplication des canaux, ce « partage des tâches » avec d'autres ministres et secrétaires d'État (des Finances, de l'Agriculture, du Développement par exemple) donnent lieu à de très nombreuses réunions, rencontres et déplacements et, en 2015, le changement climatique fut à l'ordre du jour de chaque entretien bilatéral.

La mobilisation s'exerce au plus haut niveau : le président de la République et Nicolas Hulot, son envoyé spécial pour la planète, sillonnent le monde.

À ce titre, dès 2014, le président de la République effectue un déplacement en Polynésie française où se tient un Sommet avec les représentants océaniques ; un déplacement clé aux Philippines qui donnera lieu à la déclaration de Manille sur l'urgence d'un engagement collectif, ainsi qu'aux Antilles (Sommet Caraïbes climat 2015). Ces déplacements dans des zones particulièrement vulnérables sont complémentaires des actions menées parallèlement auprès des grandes puissances telles que la Chine, les États-Unis et l'Inde.

Le ministre des Affaires étrangères et président de la COP 21 ne relâche pas ses efforts, accumulant les tours du monde – il en fera en moyenne un par mois, notamment lors des dernières semaines (Laurent Fabius, 2016). De même, Ségolène Royal et Annick Girardin, secrétaire d'État chargée du Développement et de la Francophonie, se concentrent sur les pays vulnérables (Afrique et petits États insulaires en développement) et parcourent la planète.

Enfin, un **dispositif centré autour d'une ambassadrice en charge du climat, Laurence Tubiana**, et de **quatre « ambassadeurs régionaux itinérants »** (Gompertz, 2015) permettent de répondre aux sollicitations nombreuses et variées, en s'appuyant sur **l'ensemble du réseau diplomatique dont le soutien a été essentiel** (cf. figure page 10 et partie 3.1.2).

La disponibilité de ces personnalités, leur capacité d'écoute et d'échange et leur facilité d'accès à de nombreux fora internationaux ont permis de bâtir des relations de confiance (cf. partie 2.3).

1.3 Une équipe technique interministérielle pluridisciplinaire

À évènement exceptionnel structure exceptionnelle. En septembre 2014, une **équipe interministérielle ad hoc** est créée et hébergée dans un même lieu, au ministère de l'Environnement. Cette co-localisation change la nature de la collaboration déjà existante et permet d'intégrer pleinement les équipes autour de dossiers et outils partagés dans une véritable – bien qu'informelle – organisation interministérielle.

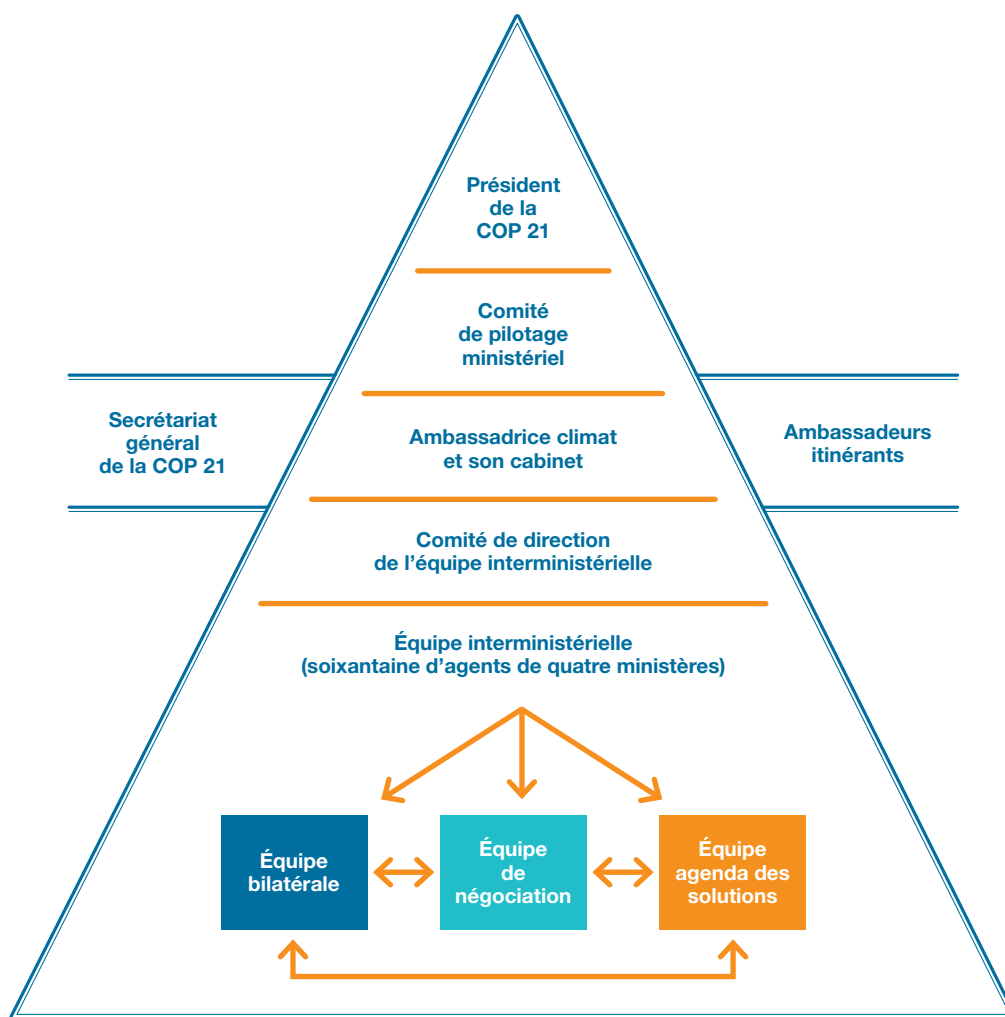
1. Dans la suite du présent document, et dans un souci d'homogénéité et de simplicité, les ministères, dont les intitulés ont pu évoluer, seront nommés comme suit : ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Environnement, ministère de l'Agriculture, ministère des Finances.

2. www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat/paris-2015-cop21/actualites-et-evenements-lies-a-paris-climat-2015/article/creation-officielle-d-un

Dotée d'une soixantaine de personnes, cette « équipe de France du climat » est composée de profils et statuts très divers, notamment d'ingénieurs, d'économistes, de juristes et de climatologues ; de contractuels, de fonctionnaires diplomates et de spécialistes de l'environnement provenant du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Environnement, du ministère des Finances et du ministère de l'Agriculture.

Pluridisciplinaire et diverse dans ses origines, ses statuts et l'expérience de ses membres, sa caractéristique principale tenait dans la volonté commune qui animait les membres : tous avaient conscience de l'importance du sujet et de la responsabilité politique qui incombait à la France.

1.4 Gouvernance et structuration de l'équipe de France du climat



Cette vision est celle, restrictive, de l'équipe au cœur du dispositif et qui a joué un rôle central dans les négociations, et omet ainsi le rôle d'autres acteurs mis à contribution tels que les opérateurs du développement (Agence française de développement, Institut français, Institut de recherche pour le développement, etc.), mais aussi les acteurs non étatiques avec qui des interactions régulières eurent lieu.

Structure de l'équipe de la COP 21

Cette équipe interministérielle comprenait plusieurs équipes :

- **une équipe de négociation avec des spécialistes thématiques** – avec une ou des grandes thématiques de négociation allouées à un expert ou un groupe d'experts. On y trouve notamment une équipe spécifiquement dédiée à la question de la finance climat. L'équipe était conduite par Paul Watkinson, chef de délégation négociateur en chef et figure historique des négociations climatiques. Ce dernier possède une véritable mémoire institutionnelle du processus et est fin connaisseur des acteurs et enjeux ;
- **une équipe en charge des relations bilatérales** – le suivi et les relations avec chaque pays ou groupe de pays dans les négociations étaient attribués à un expert afin d'avoir une connaissance fine de l'évolution de la dynamique des pays ou du groupe de pays, avec le concours des postes diplomatiques ;
- **une équipe en charge du suivi et de l'animation des coalitions de l'agenda d'action** (cf. partie 2.2.2).

Chaque agent a ainsi pu maîtriser ses sujets et bâtir des relations personnelles avec les acteurs influents des négociations (cf. partie 2.3).

Régulièrement, des **comités de direction** ont eu lieu. Présidés par l'ambassadrice en charge des négociations, ils associaient des directeurs, sous-directeurs et chefs de service directement impliqués ; ces comités étaient élargis deux fois par mois aux cabinets ministériels et à l'Élysée.

De nombreuses réunions d'équipe sont venues animer le dispositif et fluidifier la transmission d'informations. Ce travail de coordination était assuré par un **ambassadeur adjoint**, Philippe Lacoste.

Notons que la transmission fluide des informations était rendue possible par une « structure pyramidale horizontale » pour les quatre étages de base de la pyramide de la figure ci-dessus et *via* l'outil informatique Diplomatie et sa communauté d'intérêt pilote Paris Climat 2015.

Un comité de pilotage ministériel s'est réuni de manière *ad hoc* à partir de l'été 2013, mais surtout régulièrement 11 fois entre juillet 2014 et novembre 2015. Ces comités de pilotage permettaient de définir et valider la stratégie et les axes de travail tout en faisant un point complet de l'ensemble des dossiers et échéances. Ces comités de pilotage se sont progressivement ouverts aux acteurs de la société civile.

Cette structure a permis d'avoir une **très bonne compréhension du processus, comme de la substance des négociations**. Il s'agissait de trouver une alchimie au sein de l'équipe aux profils et expertises variés, « de faire différemment » tout en restant fidèles aux principes qui guident les négociations climat et d'innover tout en s'inscrivant en continuité avec nos partenaires. La connaissance des femmes et des hommes qui négocient pour leur pays, et leurs lignes rouges et marges de manœuvre internes dues aux contextes nationaux, était essentielle.

Chapitre 2

LA PRÉPARATION DE LA COP ET LA COP 21

2.1 La conceptualisation d'une stratégie

Comme le décrit Pascal Canfin, ancien ministre délégué au Développement, l'une des conditions de la réussite de l'accord de Paris a été la double stratégie portée par la France : faire avancer les négociations *stricto sensu*, avec la confiance comme axe clé et proposer un changement de perspective, avec l'implication des acteurs non gouvernementaux, au premier rang desquels le secteur privé (Académie diplomatique internationale, 2016).

Laurence Tubiana, ambassadrice en charge des négociations climatiques, résume ainsi la stratégie française autour de trois points (Tubiana, 2015) :

- **L'alignement entre les intérêts nationaux et les négociations multilatérales** s'inspire de la théorie des jeux à deux niveaux (*Two-Level Game Theory*), conceptualisée par Putnam en 1988. Elle permet de comprendre les impératifs simultanés du jeu politique domestique et international, par le biais de la connaissance des contraintes, lignes rouges des acteurs au niveau domestique qui définissent la marge de manœuvre des négociateurs au niveau international. Il s'agit d'avoir une compréhension fine des flexibilités de chacun – les « lignes roses », mais aussi des critères de succès de la négociation pour chaque pays afin de s'assurer que chacun puisse « ramener quelque chose à la maison ». Il s'agissait de « faire bouger les uns pour faire bouger les autres », notamment en activant le levier politique quand c'était nécessaire.
- **Le régime complexe** (Keohane et Victor, 2011), c'est-à-dire **l'alignement des signaux**, notamment hors CCNUCC. Il fallait ainsi que tous les voyants soient au vert (CCNUCC, institutions financières – avec tout un travail sur l'alignement du rapportage des pays développés et de certaines institutions de développement, etc.) dans des domaines éloignés du centre de la négociation mais qui résonnent de plus en plus à l'approche de la COP 21. Cette théorie a notamment conditionné la stratégie sur les finances via les assemblées du FMI, de la Banque mondiale et les instances que sont le G7 et le G20.

- **La théorie économique des anticipations rationnelles et de la prophétie auto-réalisatrice** (Walliser, 1982) qui a permis de faire passer un même et unique message *via* la **communication politique de l'équipe mais aussi du réseau diplomatique et d'une diplomatie à 360°**. L'idée sous-jacente était que si chaque leader d'opinion interprétait Paris comme un succès et y trouvait son intérêt, alors nous avions des chances que cela fonctionne.

Outre ces concepts, **l'équilibre politique de l'Accord s'est progressivement centré sur un nombre limité de points**. La réduction des options sur des sujets techniques (par exemple la question des forêts) comme politiques (la question de la différenciation, *i.e.* des responsabilités communes mais différenciées ou CBDR en anglais, un des principes fondateurs de la Convention climat de 1992) ayant été à l'œuvre tout au long de l'année, mais surtout lors des derniers jours de négociation.

Notre stratégie a aussi été de faire monter les enjeux afin que chacun ait tout à perdre en cas d'échec mais aussi que tous puissent sortir en ayant quelque chose à gagner.

2.2 Un processus à maîtriser

2.2.1. Les acteurs gouvernementaux : l'importance de la transparence du processus, les échanges formels et informels

Dans un processus où l'obtention d'un consensus à plus de 190 Parties a montré ses limites, il était **important d'innover** en utilisant ce qui avait fait la force et le succès de certaines présidences précédentes, la présidence mexicaine (COP 16 à Cancún) ou sud-africaine (COP 17 à Durban) notamment. Mais il fallait aussi tirer les leçons des erreurs passées, particulièrement sur la transparence et l'« inclusivité ».

La conférence de Copenhague (COP 15) notamment a été décrite par de nombreux acteurs ou observateurs comme un échec car les discussions finales ont eu lieu entre grandes puissances sans réellement consulter de nombreuses Parties, qui

in fine ont refusé l'accord *a minima* trouvé entre peu d'acteurs (Bodansky et al., 2010). Plusieurs raisons à cela : des questions de principes et la sensation que les jeux se font en club fermé. Certaines Parties ont considéré avoir été méprisées par ce système. De même, des autorités politiques ont jugé qu'elles se retrouvaient avec un texte à négocier comprenant trop de détails techniques. L'échec de Copenhague a également permis de repenser les exercices de négociation dans leur ensemble.

En effet, le **processus de négociation s'est progressivement mis en place et densifié** au cours du temps (onze semaines en tout entre la COP 19 et le début de la COP 21, contre six semaines en « période normale »). Pour rappel, les négociations sur le climat se déroulent chaque année selon un modèle établi d'une COP de deux semaines, en fin d'année, et d'une intersession de deux semaines, en mai ou juin. En 2015, cette organisation se densifie pour permettre aux négociateurs de se rencontrer formellement sept semaines afin de négocier le projet d'accord en amont de la COP 21 ; en plus des deux semaines de la COP 21 elle-même.

À ces échanges dans le cadre de la CCNUCC s'ajoutent **des rencontres régulières dans des cadres informels**. En mars 2015, la présidence péruvienne associe pleinement la présidence montante française à une première rencontre informelle au niveau négociateur, puis passe le relais à la France qui, à quatre reprises, organise des rencontres informelles à un niveau ambassadeur/chef de délégation (mai) puis au niveau ministériel (juillet, septembre, puis pré-COP en novembre).

Ces réunions sont très importantes. Elles permettent de tisser des liens interpersonnels, mais aussi de tester des idées suivant parfois les règles de *Chatham House*. Il ne s'agissait pas d'un exercice de rédaction de l'accord de Paris mais d'enceintes où l'on discutait des éléments clés de l'Accord afin de partager les vues de chacun. La présidence française a pris le parti de proposer, avant et après chaque rencontre informelle un guide et un aide-mémoire, qui sont rendus publics – tout est ainsi connu de tous – et permettent de « socialiser les idées » et de bâtir des compromis (Dimitrov, 2016). Elle a également innové en ajoutant aux séances plénières (où les Parties se contentent de lire des éléments de langage et de rappeler des positions bien connues) des séances de travail en petits groupes de 16 à 20 personnes, sur un sujet donné de l'Accord, afin d'obliger les négociateurs et/ou ministres à l'écoute, au dialogue et à la compréhension mutuelle.

L'objectif de ces rencontres informelles était de clarifier les concepts, de lever l'ambiguïté parfois très présente dans les positions des Parties et d'identifier les terrains d'entente – les possibles options concrètes de compromis ou *a minima* que chacun sorte des discussions en comprenant que la solution ait besoin de tenir compte des contraintes de chacun.

De nombreuses autres réunions ont eu lieu en 2015. Pour n'en citer que quelques-unes : la rencontre nippo-brésilienne à Tokyo en début d'année, les rencontres du Forum des économies majeures pilotées par les États-Unis, le dialogue de Petersberg organisé par l'Allemagne, les dialogues des progressistes dits du groupe de Carthagène, des *think tanks* tels que l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) ou le *Center for Climate and Energy Solutions* (C2ES), mais aussi des instances telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les Assemblées du FMI et de la Banque mondiale, le G7 et le G20, etc.

Ces rencontres sont classiques dans le processus de négociation (Yamin et Depledge, 2004) ; néanmoins, **leur organisation dans des cadres variés ont permis de tester des pistes de consensus et de faire émerger les paramètres du texte final, mais aussi, pour la France, de gagner la confiance et la sympathie des négociateurs**, un point important pour la suite (Monhein, 2015). Elles ont ainsi permis une montée en puissance de la présidence française, ce que n'avaient pas fait les présidences précédentes (hormis la présidence mexicaine).

Finalement, l'objectif de ces réunions n'était pas uniquement de traiter de la négociation mais d'aboutir à une compréhension conceptuelle de la position des autres ; c'est en quelque sorte une tentative de main tendue complémentaire au processus de négociation onusien.

2.2.2 Les acteurs non étatiques : d'une attitude de demande à une attitude de soutien aux gouvernements

Mary Robinson a affirmé que le processus de la COP 21, ouvert aux acteurs non étatiques, est le principal responsable de l'effet de « *leadership* partagé » qui pousse désormais les États vers l'action. Selon elle, chaque acteur de la société civile engagé pour le succès de la COP 21 – organisations non gouvernementales,

villes et régions, entreprises, universités et autres acteurs de la société civile – est devenu un leader dans son domaine (Académie diplomatique internationale, 2016).

La montée en puissance des acteurs non étatiques, jusqu'à présent souvent simples spectateurs des négociations, est attestée par exemple par la plateforme NAZCA que nous avons mise en place dans le cadre de l'agenda de l'action Lima Paris (LPAA en anglais, qui regroupe désormais plus de 70 initiatives coopératives avec plus de 10 000 acteurs et plus de 180 pays différents)³. L'ensemble de ces coalitions s'est révélé être une force motrice dans les négociations ; la construction d'alliances, de coalitions multipartenaires qui agissent, vont de l'avant, impulsent et influencent les États et réciproquement. La France a encouragé ces dynamiques en amont et tout au long de sa présidence par le biais de diverses rencontres de scientifiques (cycle GIEC, lien sciences politiques et conférence *Our Common Future Under Climate Change*, *Business Dialogue*, C40 etc).

L'intégration des sociétés civiles dans les négociations internationales s'est aussi traduite par le fait que plus d'un quart des participants accrédités au Bourget pour la COP 21 ne représentaient pas des États.

C'est bien cette interaction mutuelle qui est à l'œuvre et qui a constitué une nouveauté. Cette innovation importante a d'ailleurs été inscrite dans le texte de l'accord de Paris, avec la création des champions de haut niveau pour le climat, qui font le lien entre le processus interétatique et le monde extérieur, non étatique. Laurence Tubiana a ainsi été la première championne de haut niveau.

2.3. L'« inclusivité », l'écoute et la confiance

Tirer des leçons du passé a permis de structurer nos actions pour éviter que ne se reproduise le « syndrome de la chambre close », qui fait qu'un accord négocié par certains n'est pas recevable par tous, comme à Copenhague (Bodansky, 2010).

L'« inclusivité » et l'écoute, dans la recherche d'universalité et dans un processus fondé sur le consensus, sont apparues comme des pierres angulaires de notre approche, symbolisée par le discours d'introduction de la COP 21 de son président Laurent Fabius : « Je m'engage à ce que ce processus soit transparent, ouvert à tous. Ma porte sera en permanence ouverte » (Fabius, 2015).

C'est en effet toute l'équipe de la COP 21, de son président, ses ambassadeurs (y compris le représentant permanent de la France auprès des Nations unies à New York venant spécialement prêter main forte pour répondre aux sollicitations d'entretiens bilatéraux lors de la COP 21) à la totalité des membres de l'équipe de négociation qui ont été en lien constant avec l'ensemble des participants. Ce lien a permis de **transmettre des messages et de faire remonter en temps réel et en continu les évolutions dans les salles de négociation et dans les couloirs.**

L'ambassadeur Stéphane Gompertz, en charge des relations avec l'Afrique, a dit : « Notre tâche était donc un mélange d'écoute, de propagande et de "câlinothérapie" » (Gompertz, 2016) et la **confiance s'est ainsi construite dans le dialogue mais surtout dans le temps**, en prenant le temps d'écouter chacun et de construire des liens interpersonnels à tous les niveaux. Ainsi, le jeudi soir de la deuxième semaine, soit deux jours avant la conclusion des négociations, une représentante du Soudan – l'un des pays qui n'avait pas accepté le texte politique proposé par les chefs d'État et de gouvernement à Copenhague – admet lors d'une « *Indaba des solutions* » (des consultations ouvertes initiées par la présidence sud-africaine de la COP 17) : « *I don't know exactly where we are going, but I trust you, we trust you*⁴. » Ce n'est qu'un exemple de témoignage parmi tant d'autres que les membres de l'équipe ont pu avoir au cours des jours et des nuits passés au Bourget.

C'est cette confiance, ce capital politique, qui est au cœur de la réussite de la COP 21 et a permis l'obtention d'un accord universel par consensus. **Cet accord reflète un haut degré d'ambition, une ligne clairement affirmée par la présidence française**, qui se fonde sur les impératifs de la science

3. <http://climateaction.unfccc.int/>

4. « Je ne sais pas exactement où nous allons, mais je crois en vous, nous croyons en vous. »

et qui répond aux attentes d'une majorité de pays et d'acteurs et non la tentation du plus petit dénominateur commun.

La définition d'un objectif clair, élaboré et partagé avec les acteurs de la négociation en amont de la COP 21, a contribué à une lecture partagée du résultat (Académie diplomatique internationale, 2016). Le respect de la parole donnée, la perception d'une présidence juste et impartiale a aussi aidé à bâtir ce capital confiance qui a également permis de cristalliser une volonté commune et partagée.

2.4 La COP 21, un déroulement (presque) sans accroc

Avant de relater le déroulement des négociations en lui-même, il est important de souligner que les **conditions dans lesquelles s'est déroulée la COP 21** ont nettement contribué à son succès : des aspects protocolaires lors du segment de haut niveau jusqu'aux transports, hébergement et repas, les participants ont reçu un traitement qui a permis, aux dires de certains négociateurs, de les mettre dans de bonnes conditions pour négocier.

C'est sur cette **base logistique et organisationnelle exceptionnelle prise en charge par un secrétariat général composé d'une équipe dédiée** ayant à sa tête l'ambassadeur Pierre-Henri Guignard qu'ont débuté les négociations sur le site du Bourget, dans un contexte d'attentats terroristes venant de se produire sur le sol français.

La COP 21 a démarré avec un engagement au plus haut niveau, la **réunion exceptionnelle de 157 chefs d'État et de gouvernement, le plus grand nombre jamais atteint au sein d'une même conférence** (Kinley, 2017). Ils ont manifesté leurs attentes et désir de réussite à l'ensemble des négociateurs : se concentrer sur la substance et non sur le processus, donner l'impulsion et fixer des objectifs clairs aux spécialistes des négociations et les « mettre sous pression ». Ce choix d'inviter les chefs d'État et de gouvernement le premier jour avait été longuement discuté avec François Hollande, le secrétaire général des Nations unies Ban Ki-moon, le président chinois Xi Jinping et le président américain Barack Obama qui souhaitaient venir mais ne voulaient pas être exposés au risque d'un autre échec.


La première semaine a vu la poursuite des réunions précédentes (du groupe ADP, *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*). **La présidence française a gardé son capital politique** en demandant aux co-présidents du groupe ADP et aux 11 négociateurs facilitateurs (désignés au sein des groupes de négociation) de prendre des risques. Ainsi, le texte qui a été formellement remis à la présidence française le samedi de la première semaine était réduit de près de moitié en ce qui concerne le nombre de crochets (le langage en cours de négociation avec des propositions différentes apparaît dans le texte de négociation entre crochets ; il en restait en fin de première semaine de la COP près de 900) et plus nettement le nombre d'options (90 restantes) dans les projets d'accord et de décision par rapport au texte du début de la COP 21, après d'intenses et multiples consultations avec l'ensemble des groupes.

Les Parties étaient ainsi familiarisées avec la méthode de la présidence française : **une politique de consultation inclusive sans surprise** (*no surprise policy*) qui a vite confirmé aux négociateurs qui pour beaucoup en doutaient, qu'il n'y avait pas de *French text*, pas de plan B.

La présidence a mis en place un groupe dit « informel », ouvert à toutes les Parties et aux observateurs, le Comité de Paris, présidé par Laurent Fabius, organe principal de négociation chargé de mener les débats de façon transparente, de faciliter les compromis et d'assurer la participation de tous.

Nous avons également **désigné des ministres facilitateurs** afin de rechercher des solutions sur des sujets clefs. **L'équilibre géographique trouvé est alors crucial**. Il respecte une participation de tous les groupes et sensibilités et donne un rôle essentiel à certains acteurs qui avaient pu par le passé se montrer difficiles dans l'obtention de consensus. D'une attitude potentiellement conflictuelle, certaines personnalités ont ainsi été mises en position d'être au centre du jeu et d'en devenir des éléments clefs : elles n'avaient plus d'intérêt à un échec et devenaient même des leviers du succès. Ces ministres étaient soutenus par la présidence française et le secrétariat de la convention climat.

Le Comité de Paris devait **rendre compte régulièrement, pour que tout un chacun se sente impliqué et au fait des avancées, mais également donner un mandat implicite à la présidence française** pour présenter une nouvelle version du



texte du projet d'accord et de décision. La mise en place de différents fora de discussion, plus ou moins ouverts (Comité de Paris, *Indabas* des solutions, des consultations des ministres facilitateurs, des consultations de la présidence) a permis de faire progressivement émerger des solutions et propositions de texte.

La version finale de l'accord de Paris est née d'un mélange entre des travaux des principales Parties et des propositions de la présidence française sur les grandes questions transversales.

Au final, nous avons effectué trois itérations du texte. Compte tenu des expériences précédentes et notamment du rejet, de la perte de crédibilité et de confiance des co-présidents après la session de l'ADP en octobre (texte rejeté par le G77), nous avons tenu à **maintenir l'équilibre des options dans le texte et des marges de manœuvre des Parties**. L'ultime proposition de texte d'accord a été soumise à la consultation de tous, le dernier jour, avant d'être proposée par le président de la COP 21 à la dernière plénière pour adoption.

Certaines difficultés de dernière minute telles qu'une erreur matérielle sur une disposition importante de l'Accord (« doit » à la place de « devrait », le fameux *shall* ou *should* – une différence substantielle dans un traité international en termes d'obligation – dans une phrase clef sur les engagements des pays développés) ou encore les velléités du Nicaragua qui menaçait de s'opposer à l'Accord, ont été surmontées grâce à l'appui de certains pays (l'Afrique du Sud qui présidait le groupe des 77, la Chine mais aussi Cuba qui a permis que le ministre du Nicaragua ne s'oppose pas à l'adoption du texte tout en ne rejoignant pas le consensus), mais également grâce au capital politique et à la confiance dont bénéficiait le président de la COP 21.

Les tensions et le mode « gestion de crise » qui était celui de l'équipe resserrée n'ont finalement pas dépassé les portes des salles closes de la zone de la présidence française. **À l'extérieur, les délégués voyaient une équipe soudée, compétente et qui maîtrise le processus, sans montrer de signes extérieurs de panique ou de fébrilité.**

Chapitre 3

QUELLES LEÇONS TIRER DE CETTE EXPÉRIENCE ? DES PISTES POUR UNE NOUVELLE FORME DE MULTILATÉRALISME

3.1. Des piliers sur lesquels bâtir

3.1.1. L'utilisation des règles et des gardiens des règles

Aucune négociation textuelle n'a eu lieu en format plénier en seconde semaine, seuls les articles soumis à peu de controverses politiques, où l'issue pouvait se dégager au niveau « technique » ont connu ce sort et ce fut alors le cas en petits groupes. Ce sont des phases de négociations bien connues du multilatéralisme onusien, faites de lentes avancées, entre obstructions procédurales et répétition des positions habituelles. Ces phases furent essentielles pour **ne pas déposséder les négociateurs du sujet et leur proposer un texte *ex nihilo***, mais bien un texte qui est celui qu'ils connaissent et sur lequel ils travaillent depuis plus de deux années.

Le portage politique de l'accord de Paris mené par la France a aussi contribué au succès de la conférence, notamment en ralliant au processus les pays en développement, la France ayant toujours marqué son soutien à la solidarité et à la justice climatique comme le dira la ministre de l'Environnement du Maroc, Hakima El Haïte (Académie diplomatique internationale, 2016).

Dans les derniers jours, l'une des phases clefs fut **les consultations de la présidence française** : dans un espace dédié au sein des locaux de la présidence, les groupes de pays étaient consultés de manière systématique, avec la même durée. Ainsi, les différents groupes, qui se croisaient ou attendaient leur tour dans les mêmes espaces ont pu apprécier l'« inclusivité » de la présidence (c'est le cas pour de nombreuses petites délégations qui n'avaient pas apprécié la méthode danoise à Copenhague). L'accueil de toute délégation qui voulait une explication, une écoute, a également renforcé la notion de confiance pour tous

envers la présidence française. Il faut ici souligner ce processus de consultations extrêmement régulier et inclusif, toutes les demandes d'entretiens bilatérales ayant été honorées.

L'un des acteurs majeurs est le secrétariat de la Convention (Yamin et Depledge, 2004). Fin connaisseur des enjeux, des personnes et du processus, nous avons dû nous appuyer sur les individus qui le composent, tout en maîtrisant leur désir, parfois, d'en faire plus que leur rôle assigné.

Le choix de positionner une diplomate agent de liaison auprès du secrétariat de la Convention aura permis d'en comprendre le fonctionnement, de connaître tous les acteurs importants. Cela aura également contribué à accéder à de l'information essentielle en temps utile afin de comprendre les grands enjeux et, lors de la COP 21, de bien connaître le fonctionnement interne du secrétariat qui, *in fine*, tient la plume pour la présidence. L'agenda institutionnel propre du secrétariat a pu être décrypté et ainsi tempéré et anticipé. Il fonctionnait toujours sous contrôle politique de la présidence et nous étions indépendants du jugement et des informations du seul secrétariat – nous avons toujours nos propres sources, notre propre analyse et avons ainsi donné notre feu vert à chaque itération du texte et avons fait des ajustements nécessaires pour créer la bonne dynamique.

Depledge (2007) détaille les relations entre le secrétariat et les présidences (*chairpersons*) et c'est souvent le talent des « facilitateurs et présidents d'organes et de groupes », du secrétariat et, *in fine*, de la présidence de la COP (la plupart des négociations se faisaient « derrière des portes fermées », Dimitrov, 2016) qui font la différence. **L'importance de la diplomatie de couloirs, de pouvoir compter non seulement sur ses amis, mais aussi sur « les amis de ses amis »** a également été primordiale (Gonda, 2016).

3.1.2. La force de la diplomatie à 360°

Une autre force a été de s'associer très tôt à la présidence sortante, le Pérou, qui a joué le jeu jusqu'au bout et a **permis d'éviter le syndrome de la présidence issue d'un pays riche et de bien comprendre le point de vue des pays en développement**, dans des négociations où la perception de présidence du Nord biaisée vers les pays développés est souvent la règle (Monheim, 2015).

La connaissance fine des Parties a aussi très fortement bénéficié de l'appui constant d'un réseau diplomatique qui, sous l'impulsion du ministre des Affaires étrangères, a mené de nombreuses démarches auprès des autorités de leur pays de résidence, afin de donner un maximum d'informations sur les contraintes, les forces et les atouts de chaque pays, au niveau domestique comme au niveau régional ou dans le jeu d'alliances économiques, idéologiques ou autres qui étaient des facteurs utiles pour analyser la position des négociateurs climat, mais aussi pour faire passer nos messages.

Tout au long du processus de préparation de la COP 21, **un dialogue bilatéral important s'est construit avec les présidences de groupe de négociation, mais aussi des pays clefs**. La Chine, par exemple, avec la déclaration bilatérale publiée quelques semaines avant le début de la COP ; l'Inde, notamment sur les sujets tels que les technologies et l'innovation, l'Alliance solaire internationale et l'implication du Premier ministre Modi ; l'Égypte (présidence de la conférence africaine ministérielle sur l'environnement et son rôle dans l'Initiative africaine sur les énergies renouvelables -AREI- et l'Union africaine) ; nos partenaires européens et notamment allemands qui présidaient le G7 en 2015 ; les États-Unis ; le Brésil ; l'Afrique du Sud (qui présidait le G77) et finalement la planète entière. Ces exemples illustrent bien l'articulation entre le processus de négociation de l'accord de Paris et la place des initiatives de l'agenda d'action qui vont de pair.

Mais cette diplomatie s'est aussi construite avec les sociétés civiles et *in fine* c'est bien une **diplomatie d'influence politique, économique, scientifique et culturelle qui a permis une diplomatie à 360° efficace, posant les bases d'une véritable diplomatie environnementale et climatique**. Au final, la totalité des opérateurs se sont mobilisés : les Instituts français et les Alliances françaises pour organiser du débat

d'idées, les Instituts de recherche pour mobiliser les chercheurs, les lycées français pour sensibiliser les jeunes, Business France pour les solutions innovantes, etc.

Enfin, la France a porté une attention particulière **au processus de préparation des plans climat nationaux, les INDC, par le biais de nos opérateurs que sont l'Agence française de développement et Expertise France** ; en soutenant la préparation dans des pays les moins avancés en Afrique et dans des petits États insulaires en développement, appuyant non seulement la logique de transformations vers des économies bas carbone et résilientes, mais aussi à la recherche d'un accord universel et auquel tous soient associés.

Durant l'année 2015, la présentation des INDC fut un facteur important dans le succès de Paris. Dès mars, avec la publication des premières contributions, puis l'accélération fin septembre et les dernières soumissions juste avant la COP ont permis de bâtir un puissant *momentum*. Au final, 160 soumissions de NDC représentant 188 des 196 Parties de la convention ont donné une impulsion et un sens à l'engagement collectif que peu envisageaient initialement (Hohne et al., 2016).

Près de quatre années plus tôt que prévu, **la force de notre réseau a permis une ratification extrêmement rapide par un nombre important de pays et une entrée en vigueur de l'accord de Paris le 4 novembre 2016**.

3.1.3. L'importance de la communication

Tout au long du processus, **la question du langage a été primordiale**. L'ensemble de l'équipe France du climat partageait la même stratégie et diffusait les mêmes messages.

Le narratif devait être collectivement satisfaisant (sens politique et compréhension fine des caractéristiques nationales) et accepté par un effort de diplomatie et de persuasion.

L'élaboration et la diffusion d'un narratif commun avec les acteurs gouvernementaux comme non gouvernementaux ont permis d'ancrer le passage inexorable vers des transitions bas carbone et ont contribué au succès de la communication politique de la COP 21.

Citons cinq exemples :

- **l'utilisation du concept de dérèglement climatique**, qui est plus saisissant que celui de changement climatique, et qui, même si les bases scientifiques d'un tel concept sont discutables, permet de véhiculer la notion d'urgence que les sciences climatiques imposent ;
- **la mention des quatre piliers essentiels de l'accord de Paris**. La présidence française a souligné sa vision à plusieurs reprises : la COP 21 se fonderait sur quatre piliers, l'Accord lui-même, les engagements des pays ou contributions nationales, les moyens de mise en œuvre et l'agenda des solutions. La répétition de ces points, adaptés au contexte et dans tous les discours, a contribué à forger une vision collective de ce qui représenterait un succès ;
- **l'emprunt à la présidence sud-africaine du terme zoulou d'Indaba** puis d'« *Indaba des solutions* », qui renvoie au succès des Sud-Africains et au-delà du continent africain, lors de la COP 17, quatre années avant la COP 21, et rend hommage à la présidence du G77 lors de la COP 21 ;
- **l'agenda positif, l'agenda des solutions, l'agenda d'action** : ces concepts sont similaires et désignent l'ensemble des forces en présence mobilisées vers l'action immédiate et urgente. Mais l'évolution sémantique dénote l'impulsion renouvelée ;
- le fait que nous avons répété sans cesse que **Paris n'était qu'une étape du processus, pas une fin en soi**.

Enfin, ce narratif a permis de gérer les attentes, en permettant à l'équipe de tenir une ligne claire. Par exemple, tout au long de la COP 21, la présidence française a répété que la COP se clôturerait à l'heure prévue sans qu'il y ait du retard, comme il y en a chaque fois. Cette communication a permis de maintenir un esprit constructif tout au long de la conférence.

3.2. Vers une nouvelle forme de négociation ?

Dans un contexte de **reflux du multilatéralisme, l'émergence de la multipolarité, le regain du souverainisme,**

une dynamique positive en faveur de la gouvernance globale s'est mise en place et a atteint son climax lors de la COP 21.

Le modèle ou tout au moins l'exemple de la COP 21, malgré la conduite de négociations « secrètes » (Dimitrov, 2016), peut être qualifié de « **multilatéralisme participatif** » ou de « compromis mutuel », dont l'approche organisationnelle a permis d'éviter les accusations d'exclusion et d'injustice qui ont conduit à l'échec de Copenhague.

Cette nouvelle forme de multilatéralisme est le fruit de l'horizontalité et de la transversalité de la question climatique qui affecte tous les secteurs et toutes les sociétés et au contexte particulier de 2015 où le sens de l'urgence et l'impératif d'universalité furent deux critères primordiaux de la réussite de la conférence.

Le respect des règles onusiennes et de la légitimité du processus, l'écoute, la transparence, l'inclusion, ainsi qu'une bonne préparation diplomatique, technique et politique ; l'association de l'agenda de l'action et l'ouverture aux sociétés civiles permettent-ils de s'inspirer des « bonnes pratiques » et d'exporter le « modèle COP 21 » ?

Le multilatéralisme est plus nécessaire que jamais et la méthode COP21 pourrait être retranscrite et adaptée à beaucoup de **réponses collectives et coopératives tels que les enjeux globaux**.

Sous réserve de modèles d'organisation similaires et adaptés au contexte, en s'assurant de l'articulation optimale entre négociations étatiques et engagement collectif, les questions liées aux enjeux globaux au sens large pourraient reproduire avec succès l'exemple de la COP 21. On peut citer les objectifs de développement durable, la lutte contre les inégalités et la pauvreté, l'accès à la santé et à l'énergie, le respect de la biodiversité, la soutenabilité de l'agriculture, l'égalité des genres, la promotion du travail décent, l'eau, les océans, les données numériques et leur accès, les migrations, etc.

Conclusions

Le succès s'est construit autour d'un **engagement politique et d'une équipe technique dédiée s'appuyant sur une « structure pyramidale horizontale » qui adhère à la stratégie comme aux stratèges** et qui a une **connaissance fine** :

- du **processus et la conduite de la négociation** qui doit se jouer avec les règles, en toute transparence tout en les adaptant, les énonçant publiquement et en respectant la parole donnée en public ;
- du **savoir** (de la matière), en comprenant les subtilités du langage, mais aussi de ce qui n'est que suggéré ;
- des **acteurs**, via des relations de confiance et une « inclusivité » qui permettent une cartographie politique qui évolue et s'adapte en temps réel.

Enfin, il faut y ajouter la réactivité et le « sang-froid de diplomate » dans les moments clefs, une **vision claire qui s'ajuste aux réalités tout en suivant une ligne établie. Confiance, transparence et ambition** ont permis de mener à bien des négociations complexes, de forger ce qui désormais s'appelle « l'esprit de Paris » et dont l'exemple peut à présent servir de modèle et être adapté à d'autres enjeux du multilatéralisme, notamment aux enjeux globaux, dans le nouveau cadre porté par les objectifs de développement durable.

Références

- Académie diplomatique internationale (2016), colloque « Les leçons de la COP 21/22 pour la gouvernance globale », <http://www.academiediplomatique.org/fr/pag-874279-LES-LE%C3%87ONS-DE-LA-COP21-POUR-LA-GOUVERNANCE-GLOBALE.html>
- Aykut, S. et A. Dahan (2015), *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Presse de Sciences Po, Paris.
- Bodansky, D. (2001), « The History of the Global Climate Change Regime », *International Relations and Global Climate Change*, The MIT Press, Cambridge/Londres, pp. 23-40.
- Bodansky, D. (2010), « The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem », *American Journal of International Law*, vol. 104, n° 2, pp. 230-240.
- Christoff, P. (2016), « The Promissory Note: COP 21 and the Paris Climate Agreement », *Environmental Politics*, vol. 25, n° 5, pp. 765-787, doi.org/10.1080/09644016.2016.1191818
- Depledge, J. (2005), *The Organization of Global Negotiations: Constructing the Climate Change Regime*, Earthscan, Londres.
- Depledge, J. (2007), « A Special Relationship: Chairpersons and the Secretariat in the Climate Change Negotiations », *Global Environmental Politics*, vol. 7, n° 1, pp. 45-68.
- Dimitrov, R. (2016), « The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors », *Global Environmental Politics*, vol. 16, n° 3, pp. 1-11.
- Fabius, L. (2015), Discours lors de la COP 21, www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-et-rangere-de-la-france/climat/paris-2015-cop21/actualites-et-evenements-lies-a-paris-climat-2015/article/paris-2015-cop-21-laurent-fabius-nous-y-voila-29-11-15
- Fabius, L. (2016), *37, quai d'Orsay : diplomatie française 2012-2016*, Plon, Paris.
- Gonda, B. (2016), « Négociateur pour la planète. Récits de la COP 21 », *Les carnets du CAPS*, MAEDI, pp. 45-86
- Gompertz, S. (2016), « COP 21 : un retour d'expérience », Fondation Jean Jaurès, note n° 305, https://jean-jaures.org/sites/default/files/notefjj-305_0.pdf
- Gupta, J. (2010), « A History of International Climate Change Policy », *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 1, n° 5, pp. 636-653.
- Harvey, F. (2015), « Paris Climate Change Agreement: the World's Greatest Diplomatic Success », *The Guardian*, www.theguardian.com/environment/2015/dec/13/paris-climate-deal-cop-diplomacy-developing-united-nations
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2014), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Cambridge University Press, New York.
- Keohane, R. O. et D. G. Victor (2011), « The Regime Complex for Climate Change », *Perspectives on politics*, vol. 9, n° 1, pp. 7-23.
- Monheim, K. (2016), « The " Power of Process: " How Negotiation Management Influences Multilateral Cooperation », *International Negotiation*, vol. 21, n° 3, pp. 345-380, DOI: 10.1163/15718069-12341341
- Putnam, R. D. (1988), « Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, n° 3, pp. 427-460.
- Tubiana, L. (2015), 60 minutes avec Laurence Tubiana, Sciences Po, www.youtube.com/watch?v=XVid_foHfGg
- Yamin, F. et J. Depledge (2004), *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge University Press, New York.
- Walliser, B. (1982), « Équilibres et anticipations », *Revue économique*, vol. 33, n° 4, pp. 594-638.

Glossaire

Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action

Le mandat est que « le Groupe de travail spécial de la plateforme de Durban pour une action renforcée mènera à bien ses travaux dans les meilleurs délais mais au plus tard en 2015, afin que la Conférence des Parties adopte ledit protocole, instrument juridique ou texte convenu ayant valeur juridique à sa vingt et unième session » (extrait de la Décision 2/ CP 17, <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/fre/09a01f.pdf>).

Chatham House

Discussions au cours desquelles les participants sont libres d'utiliser les informations collectées à cette occasion, mais ils ne doivent révéler ni l'identité ni l'affiliation des personnes à l'origine de ces informations, tout comme l'identité des autres participants.

Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities (responsabilités communes mais différenciées et capacités respectives)

Ce principe est présent dans les accords multilatéraux sur l'environnement et propose une « différenciation » se fondant sur l'idée qu'il serait inéquitable de soumettre les pays en développement aux mêmes obligations environnementales que les pays développés.

Conference of the Parties (Conférence des Parties)

La COP est l'organe suprême de certaines conventions internationales telles que la CCNUCC. Elle est composée de tous les États membres de la conférence (États Parties) et vérifie la bonne application des objectifs des conventions internationales adoptées.

Groupe des 77

Le G77 est une coalition de pays en développement, conçue pour promouvoir les intérêts économiques et politiques collectifs de ses membres et créer une capacité de négociation accrue aux Nations unies. Il est composé de 134 membres.

Indaba des solutions

Le terme zoulou d'*Indaba* désigne des consultations ouvertes, selon un modèle issu de la COP sud-africaine de Durban autour d'une table carrée où s'exerce une réelle liberté de parole.

Intended Nationally Determined Contribution

Ces contributions peuvent être vues comme les plans climat, les engagements nationaux des pays vis-à-vis de l'accord de Paris.

Sigles et abréviations

ADP	<i>Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action</i>
BM	Banque mondiale
CBDR	<i>Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities</i> (responsabilités communes mais différenciées et capacités respectives)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
COP	<i>Conference of the Parties</i> (Conférence des Parties)
COP 21	<i>21th Conference of the Parties</i> (21 ^e Conférence des Parties)
DGM	Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
FMI	Fonds monétaire international
G2	Chine et États-Unis

G7 Groupe des sept (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni)

G20 Groupe des 20

G77 Groupe des 77

GIEC Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

INDC *Intended Nationally Determined Contribution*

LPAA Lima Paris Action Agenda

MAEDI Ministère des Affaires étrangères et du Développement international

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

ONG Organisation non gouvernementale

PEID Petits États insulaires en développement

PMA Pays les moins avancés



ANALYSE RÉTROSPECTIVE DE LA COP 21 ET DE L'ACCORD DE PARIS : UN EXEMPLE DE DIPLOMATIE MULTILATÉRALE EXPORTABLE ?

Pour le président de la République française, François Hollande, « le monde a écrit une nouvelle page de son histoire ». Ce fut « un succès monumental pour la planète et ses habitants » dira Ban Ki-moon, secrétaire général des Nations unies. Les « résultats très positifs de la COP 21 [...] ont restauré notre confiance dans la communauté internationale » ajoutera quant à lui Anote Tong, le président de la République des Kiribati à propos des résultats de la COP 21, la 21^e Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui s'est déroulée à Paris-Le Bourget du 30 novembre au 12 décembre 2015.

L'accord de Paris, qualifié « d'universel, d'ambitieux, de juridiquement contraignant et juste » est perçu comme un succès diplomatique international majeur (Christoff, 2016 ; Harvey, 2015).

Adopté le 12 décembre 2015 lors de la COP 21 et entré en vigueur le 4 novembre 2016 – moins d'un an après son adoption, ce qui est inédit au plan international – l'accord de Paris a permis de restaurer la confiance en la convention climat, vue désormais comme un forum dynamique du multilatéralisme après avoir longtemps été critiquée pour la lenteur de ses négociations.

Le XXI^e siècle aurait-il débuté le 12 décembre 2015 ? Comment la diplomatie française a-t-elle réussi le premier pacte universel sur le climat, le « plus important accord international du XXI^e siècle » (Fabius, 2016), là où d'autres avant avaient échoué ?

Cette étude propose le point de vue du négociateur et revient sur la formation d'une équipe tendant au succès et sur l'articulation du technique et du politique avant d'examiner la préparation de la COP 21 et son déroulement. L'équipe en « mode commando », en « mode gestion de crise », a su inspirer la confiance des acteurs des négociations en se fondant sur des principes de transparence, d'écoute et d'« inclusivité ».

Cette étude se focalise ensuite sur le processus de négociation en montrant comment l'équipe de négociations, que l'on a appelée « l'équipe de France du climat », a élaboré une stratégie résidant sur la poursuite d'un équilibre ambitieux et sur des concessions de la part de tous, plutôt qu'un accord sur le plus petit dénominateur commun.

La partie finale propose les possibles utilisations et capitalisations de cette expérience pour d'autres négociations à venir.