

Négocié pour la planète. Récits de la COP21

Blaise Gonda

Chargé de mission COP21 du CAPS

février 2016

1815 – 2015 : que penseraient Talleyrand, Metternich et Castlereagh de la COP21 conclue 200 ans exactement après le Congrès de Vienne, archétype de la négociation diplomatique dont ils furent les principaux architectes ? Que l'on mesure la distance entre Vienne et Paris, et l'on comprend aisément le choc qui serait le leur devant une négociation :

- à 196 pays, pourvu chacun d'un droit de veto effectif, et dont, par surcroît, d'innombrables acteurs non-étatiques – villes, régions, industries, ONG, etc. – sont parties prenantes ;

- où il ne s'agit pas de se partager des territoires et de fixer des frontières mais de jeter les bases d'une alliance internationale d'un nouveau type, pour assurer la survie de chacun en donnant le signal d'un changement de paradigme planétaire, aussi bien économique que social et politique ;

- dans laquelle le texte définitif de l'accord n'apparaît à tous les négociateurs que quelques heures avant d'être adopté ;

- où une bonne partie des décisions prises ne sont pas gravées à jamais dans le marbre d'un traité international, mais révisables tous les cinq ans ;

- et où ces décisions ne sont pas contraignantes au sens juridique traditionnel, mais au sens où chaque signataire joue sa réputation internationale, puisque toute violation se ferait au vu et au su de tous grâce à un système de transparence avancé?

Fondé sur des entretiens avec l'équipe de la présidence française à la conférence de Paris sur le climat, l'article qui suit est une ébauche de retour d'expérience qui pose la question des métamorphoses de la négociation¹. Car dans le cas de la COP21, la réponse ne va pas de soi. Certes, on y a bien retrouvé des figures classiques de la négociation multilatérale – des grappes de diplomates défendant leurs lignes rouges autour de bribes de texte élaborées en commun. Mais que l'on prenne un pas de recul, que l'on considère l'ensemble de cette conférence de Paris, et l'on mesure combien elle fut une expérience de négociation différente, nouvelle et pionnière à bien des égards. « L'approche de Paris », pour reprendre une expression d'Anne-Marie Slaughter, fait évoluer la définition même de ce qu'est une négociation².

Reprenons les données de base. Les 196 parties de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) s'étaient collectivement fixé, on s'en souvient, l'échéance de la 21^{ème} Conférence des Parties (COP) pour se mettre d'accord sur le nouveau régime juridique international pour lutter contre les changements climatiques, à l'expiration du protocole de Kyoto en 2020. Elles avaient surmonté un premier échec à la COP15 de Copenhague en 2009 – où seul un accord politique négocié en petit comité avait été trouvé, mais non un accord juridique international négocié par tous – puis elles avaient renoué les fils du dialogue à la COP17 de Durban en 2011, autour d'un processus de négociation, la plateforme de Durban (ADP), et d'un mandat de

négociation (« développer un protocole, un autre instrument juridique ou un résultat agréé ayant force légale s'appliquant à toutes les Parties sous la Convention »)³. On se souvient que Laurent Fabius, dans ses interventions des deux dernières années, rappelait souvent que parmi les messages adressés à la France pour avoir accepté la présidence de la COP21, les condoléances le disputaient aux félicitations. Pourtant, au soir du 12 décembre 2015, l'accord de Paris a pu être salué comme « le plus grand succès diplomatique mondial »⁴. Comment la France s'y est-elle prise pour créer les conditions de ce succès, et surtout que révèle cette conférence de Paris sur l'art de négocier au XXI^{ème} siècle ?

Rappelons le cadre de négociation qui se présente à la présidence française au début de la COP21. D'abord, dans ce rôle, la France n'a pas de position à faire valoir. Contrairement à des négociations classiques, elle ne défend pas « ses intérêts » ; les parties l'ont choisie pour qu'elle se porte garante de la légitimité du processus de négociation et de l'équilibre du texte qui en est le résultat. Deuxièmement, la France, même présidente, reste une partie comme les autres. Elle n'a pas de position surplombante ni de rôle tutélaire, elle reste l'égale des 195 autres - un *primus inter pares*, en somme. Son autorité morale dure aussi longtemps que l'on estime qu'elle remplit son rôle : toute erreur de jugement sur ce que les uns et les autres peuvent accepter risque d'entamer son crédit pour la suite des négociations. Troisièmement, le contexte de la négociation de la COP21 est sans précédent. Jamais la prise de conscience du changement climatique n'a été aussi forte dans le monde. Copenhague s'était apparenté à un traumatisme tant pour les négociateurs que pour les représentants de la société civile. Cette dernière est très mobilisée, avec des propositions fortes relayées dans les médias et sur les réseaux sociaux, et des marches pour le climat réunissant plus de 570 000 personnes dans le monde le 30 novembre, jour de l'ouverture de la COP. Face à cet enjeu planétaire, les attentes sont fortes : un nouvel échec du multilatéralisme onusien pour le climat serait imputable en partie au moins à la présidence de la COP21.

L'objectif de cet article est d'explorer certaines des figures nouvelles de la négociation internationale en se plaçant du point de vue de la présidence française – en examinant plus particulièrement sa stratégie – et en prenant le parti de se focaliser sur la négociation de l'accord post-2020 par les Etats. Laurent Fabius, le président de la COP21, et Laurence Tubiana, l'ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique, ont assis la légitimité de la présidence française sur le strict respect des règles de la CCNUCC pour ouvrir le jeu, instaurer la confiance et se donner des marges de manœuvre. Puis lorsqu'il s'est agi de répondre aux situations de tension, ils ont choisi d'adopter un style de jeu très dynamique, parfois offensif, où le compte à rebours imprime dans les têtes l'urgence d'aboutir. Nous proposons d'identifier quatre moments-clés de la négociation, à partir du moment où la France en prend officiellement les rênes lors de la deuxième semaine de COP :

1. Les applaudissements inattendus des délégués en plénière, au Comité de Paris le mardi 9 décembre au soir, qui valident une méthode ;

2. La présentation de la deuxième version du projet d'accord, jeudi 10 décembre au soir : la France prend le risque de jouer offensif et ouvre le jeu avec un texte plus ambitieux qu'anticipé ;

3. Le samedi 12 au matin : la pression est maximale pour que les parties acceptent le texte final soudain dévoilé, sans négocier davantage ;

4. Les deux dernières heures, le samedi 12 décembre : la France joue tout son capital politique pour désamorcer les derniers blocages et parer au risque réel d'un échec de la conférence.

MARDI SOIR : SOUDAIN, LES DÉLÉGUÉS APPLAUDISSENT

L'accord sur la forme, un préalable à toute négociation sur le fond

« C'est la première fois que j'entends des applaudissements dans ce processus diplomatique » confie un habitué des COP. Mardi 8 décembre, salle Loire, 19h : Laurent Fabius annonce aux 196 parties que la présidence française présenterait un texte le lendemain. Les applaudissements fusent spontanément. Pour plusieurs négociateurs de l'équipe française, c'est un tournant important, un signe qui ne trompe pas : toutes les délégations soutiennent la démarche de la présidence pour mener la négociation à son terme.

Dans l'enceinte de la CCNUCC, le processus de négociation est un objet de négociation en soi. Il n'y a pas d'un côté la forme, le processus, et de l'autre côté le fond, les sujets sur lesquels trouver un compromis. Tout négociateur se doit de rappeler à tout moment à ses pairs que le processus doit rester « *party-driven*. » Cela signifie qu'il n'y a pas de voix qui puisse l'emporter sur les autres, ni de méthode qui puisse être imposée par la présidence sans l'aval de tous. Les pays ont un droit égal à s'exprimer et à être entendus. Un pays égale une voix dans le système onusien, si bien que tout pays peut toujours prendre la parole, et en particulier objecter, lors des sessions de négociation thématique ou en séance plénière - même si en pratique, les plus vocaux sont une cinquantaine. Ensuite, cela indique la volonté d'avoir un processus endogène, qui ne subisse ni pression externe, ni prédétermination sur les fins. Cela signifie enfin que les principes phares de la négociation – transparence, inclusivité – doivent s'appliquer et se vérifier à chaque instant. Les 196 parties créent ainsi leurs propres institutions, leurs propres règles et leur propre organisation. Ce caractère endogène explique que l'instance à laquelle est confié le mandat pour conduire la négociation est révocable à tout instant.

Une marque aussi forte de soutien est un atout pour la suite. En effet, la présidence de COP, garante du processus, reste l'égale des autres parties; mais l'aval de ses pairs sur la tenue du processus lui donne la légitimité pour poursuivre les négociations à leur terme et construire la meilleure méthode pour y parvenir.

La perception d'une présidence ouverte et respectueuse de tous, Etats comme société civile

La perception de la présidence est presque plus importante que ses actes. A l'appréciation du respect des règles du jeu s'ajoute l'appréciation d'une certaine manière de jouer. Respect, confiance et ouverture sont les trois composantes du capital politique qu'elle a accumulé pendant l'année. Ces principes abstraits se matérialisent dans des actes. Ils permettent à la présidence de se donner des marges de manœuvre pour la présentation à venir du texte.

Le premier souci de la présidence française a été le respect constant du processus multilatéral et de la parole donnée. Avant la quinzaine au Bourget, Laurent Fabius et Laurence Tubiana n'ont cessé de répéter que les discussions informelles de niveau ministériel qui ont été organisées par la France en mai, en juillet et en septembre de l'année, ne se substituaient pas aux négociations formelles. Pour preuve, leur résultat a été chaque fois rendu public sur le site de la CCNUCC. Ensuite, beaucoup des consultations bilatérales menées par la France aux intersessions de Bonn étaient destinées à sonder le sentiment des uns et des autres sur la transition de l'ADP à la présidence de COP, et des étapes intermédiaires pour y parvenir. Les discussions sur le processus se sont intensifiées lors des pré-sessions à l'UNESCO, la semaine précédant l'ouverture officielle du Bourget. La première semaine, la présidence française n'était, en un sens, pas autorisée à parler d'autre chose que de la forme, puisque le travail sur la substance restait dévolu à l'ADP conduit par ses deux coprésidents⁵.

En effet, le respect des formes est cher au cœur des diplomates. « Bien traiter » ses interlocuteurs, une expression qui revient souvent dans les entretiens réalisés, est une attention de tous les instants : les écouter, bien sûr, les accueillir avec le respect dû à leur rang, mais aussi leur offrir des espaces de travail, de dialogue et même de restauration de qualité, créent les conditions nécessaires, même si non suffisantes, de la réussite. Plusieurs négociateurs français soulignent le rôle essentiel du Secrétariat général de la COP21 en charge de la bonne marche du site du Bourget, la mobilisation de tout le ministère, de son réseau diplomatique pendant toute l'année, des ambassadeurs jusqu'aux agents de liaison du Ministère mis à disposition des délégations au Bourget.

Ensuite, la présidence apparaît ouverte à tous. Elle se rend disponible à toute sollicitation. L'agenda du Ministre, bien sûr, qui a eu pas moins d'une cinquantaine d'entretiens bilatéraux la deuxième semaine. Le changement d'attitude des négociateurs les plus chevronnés, ensuite, comme le professeur Gurdial Singh Nijar, le porte-parole malaisien des LMDC⁶, ou Claudia Salerno Caldera, ambassadrice vénézuélienne et envoyée spéciale du Président pour le changement climatique, voix forte au sein de l'ALBA⁷, qui deviennent moins virulents au fur et à mesure de leurs entrevues quotidiennes avec Laurent Fabius et Laurence Tubiana. Comme d'autres, ils « se prennent au jeu » et ont d'autant plus intérêt à la réussite des négociations qu'ils y ont été constamment associés, assidument consultés et reçus sans faire aucune exception à leurs sollicitations, pendant toute la semaine de présidence française.

Enfin, la présidence porte une attention particulière à la société civile. Si cette dernière ne participe pas directement aux négociations sur le texte (toutes les sessions n'étant pas ouvertes aux observateurs), elle sait se faire entendre ses propositions, à travers les médias, les réseaux sociaux et des actions de mobilisation (marches internationales pour le climat, remise du prix du « fossile du jour », *sit-ins* devant les salles plénières, etc.). Tout au long des deux semaines, le dialogue est

constant entre la présidence et les principales ONG, avec des échanges réguliers sur l'évolution des négociations. La veille de la société civile occupe une place à part entière dans les bulletins quotidiens internes de l'équipe.

Il faut mentionner, même si cela dépasse le cadre choisi pour l'article, que la France a, pour la première fois dans l'histoire des COP, institutionnalisé le rôle de la société civile à travers le Plan d'Action Lima-Paris, porteur d'engagements climatiques de la société civile (ONG, collectivités, entreprises), et plus généralement dans diverses initiatives au sein de l'Agenda pré-2020, dont les modalités représentent une partie importante du texte de décisions qui a été négocié.

Le test de confiance

On parle souvent de l'importance de la confiance entre des parties qui négocient. La journée du mardi en offre deux illustrations concrètes.

Première illustration : en comité de direction interne le matin du mardi 8 décembre, Laurence Tubiana demande à tous les membres de l'équipe de sonder leurs interlocuteurs à tous les niveaux. Il faut tester leur réaction à l'information suivante : la présidence compte annoncer sa méthode le soir même, à savoir la parution pour le lendemain d'un texte issu de l'ADP, donc émanant de toutes les parties, mais avec un nombre restreint d'options, les plus politiques, que les parties devront trancher. Que pensent-ils de cette méthode ? La soutiennent-ils ? Si oui, sont-ils prêts à l'exprimer en séance plénière ?

En quelques heures, l'équipe française diffuse ces informations et recueille les réactions – ce que les négociateurs de la CCNUCC appellent un travail d'outreach. Que ce soit les négociateurs techniques, les responsables géographiques, les membres plus gradés du comité de direction, tous vont au contact des négociateurs qu'ils connaissent, qu'ils retrouvent, ou qu'ils sollicitent dans les couloirs. Toutes les réactions informelles

Négocier pour la planète. Récits de la COP21

sont convergentes et unanimes pour approuver la méthode et l'exprimer publiquement en séance. C'est évidemment le fruit du travail d'outreach effectué en amont au cours des deux années écoulées.

Deuxième illustration de la confiance, la circulation de l'information qui parvient à la présidence. Grâce aux relations personnelles développées tout au long de l'année entre les négociateurs, l'échange d'informations est devenu courant. Pendant les négociations, pour éviter des blocages, faire comprendre des lignes rouges, l'information parvient de toutes parts à la présidence française, qui devient une machine à recevoir, centraliser, trier et traiter des informations de différents ordres : déclarations en séance plénière de négociation, échanges bilatéraux en consultation de groupe de négociation par la présidence, mais aussi conversations informelles dans les couloirs, échanges de mails confidentiels et de feuilles volantes sur le coin d'une table. Par rapport au reste de l'année, l'information change presque de nature : les formulations deviennent plus directes et les informations sensibles sont transmises sans détours.

En particulier, les « fuites » s'intensifient au fil des versions successives du texte. Ces informations-là sont transmises aux Français sous le sceau du secret, alors même qu'elles ne leur sont pas destinées, par écrit ou par oral. C'est peut-être même, d'après certains, « l'essentiel des informations » qui leur sont parvenues. Ces derniers risquent en effet de dévoiler ce que leur pays ou leur groupe sait des positions des autres. Ils risquent aussi de révéler les lignes sur lesquelles ils pourraient céder davantage qu'ils ne le laissent entendre dans les séances publiques – les fameuses « lignes roses », moins virulentes que les « lignes rouges. »

Toutes ces informations apportent une connaissance fine que les réunions organisées ne permettent pas toujours de dévoiler. Elles aident la présidence à « fluidifier » les conversations, formelles et informelles. Conscients qu'il ne faut pas donner l'information brute, voire qu'il ne faut pas lui accorder de crédit sans vérifications,

les négociateurs français adaptent leurs comportements pour recouper l'information reçue, ajuster les questions à poser lors des prochaines consultations, et calibrer les attentes et les anticipations des tiers.

Cette confiance est décisive. Légitimée par sa gestion sur la forme, la France marque des points d'avance sur le fond. La première version du texte peut susciter des débats sur le fond, mais elle ne devrait pas être contestée en bloc.

De l'aveu des personnes interrogées, au fil des jours, la présidence a dû faire preuve d'agilité et de flexibilité pour adapter le processus aux nécessités du moment. Vu de l'intérieur, « on était dans un mode de gestion de crise en permanence » ; mais pour les interlocuteurs extérieurs, en revanche, la méthode était claire, les prochaines étapes toujours explicitées en séance plénière du Comité de Paris et perçues comme respectées. Laurent Fabius a qualifié dès le samedi 5 décembre, à la clôture de l'ADP, la politique de sa présidence de « *no-surprise policy*. » La perception de cette constance (indépendamment de sa matérialité) s'est cristallisée dans les esprits dès le mardi 8 au soir.

La multiplication des formats de négociation

Comment s'organise concrètement la négociation ? Le texte, résultat de la négociation, est mis en ligne sur le site de la CCNUCC. Il subira trois itérations, ou versions successives. La première version est en ligne à 15 heures le mercredi 9 décembre, la seconde à 21 heures le jeudi 10, et la troisième et dernière à 13h30 le samedi 12⁸. Mais pour la négociation elle-même, la présidence française met en place un dispositif qui joue sur les formats, leur publicité, leur degré de formalisme, et in fine démultiplie les espaces d'expression possibles pour tous les interlocuteurs.

Quels sont les éléments de ce dispositif ? On en compte six.

1. Le « Comité de Paris » (en français dans le texte) se

Négocier pour la planète. Récits de la COP21

réunit tous les soirs à 19 heures. Présidé par Laurent Fabius, il réunit toutes les parties et est ouvert aux observateurs (médias, ONG, etc.). Les ministres facilitateurs y rendent compte du résultat des discussions qu'ils ont menées. Le ton est solennel, l'attention soutenue. Tout pays peut prendre la parole, exprimer une opinion différente, manifester son mécontentement ou son approbation à tout moment sur n'importe quel point. Les mots sont soigneusement choisis et écoutés – indiqueraient-ils des inflexions possibles sur le positionnement du pays dans les prochaines sessions de négociation ? C'est en quelque sorte l'assemblée générale de COP21 : un espace de discussion universel, public, transparent, inclusif, dans lequel les choses dites doivent être respectées et appliquées.

2. Le président de COP mandate des personnalités de haut-niveau issues des délégations pour faciliter les discussions sur des points de négociation spécifiques. Pas moins d'une quinzaine de ministres de tous les pays sont ainsi nommés entre dimanche et mardi pour les derniers pour conduire des consultations et en rendre compte au Comité de Paris⁹. Ces facilitateurs sont issus de tous les groupes de négociation et de toutes les régions du monde (avec toutefois une surreprésentation des pays de l'ALBA). De dimanche à mardi, les ministres facilitateurs ont toute latitude pour mener les consultations informelles comme ils le jugent utile, en recourant à différents formats – consultations ouvertes à tous ou bilatérales. Ils sont assistés par les négociateurs français, experts techniques du sujet facilité. Mardi soir, ils remettent à la présidence des orientations (*drafting guidance*), qu'ils lisent publiquement et qui sont ensuite mises en ligne sur le site de la CCNUCC par le Secrétariat.

3. Tous les soirs, vers 17h30, avant la tenue du Comité de Paris, Laurent Fabius réunit dans une salle du pavillon de la présidence tous les ministres facilitateurs ainsi mandatés, accompagnés d'un de leurs sherpas. Les groupes de négociation, même ceux réputés les plus difficiles, sont bien représentés.

4. A partir de mercredi soir, il choisit le format « *indaba* »

pour poursuivre les négociations. Cette méthode, inspirée des conseils de village zoulous où elle se pratique traditionnellement, est familière aux négociateurs de la CCNUCC puisqu'elle a permis de débloquer les discussions à Durban. Il préside les séances et modère la discussion. Dans cette enceinte réservée cette fois aux seuls négociateurs, à l'exclusion des observateurs, la parole est moins solennelle, plus fluide. Elle reste ouverte à tous, quel que soit le pays, que l'intervenant soit ministre, chef de délégation, ou simple négociateur. De nouvelles consultations informelles sont lancées, souvent en plus petit comité, et des ministres ou négociateurs principaux mandatés par le président de COP lorsqu'il l'estime nécessaire.

5. Les treize groupes de négociations sont très régulièrement consultés par la présidence française, autant sur la suite du processus que sur le texte. Avant chaque mise en ligne du texte, après chaque session formelle, et aussi, bien sûr, à leur propre demande, tous les groupes de négociation sont reçus successivement dans le pavillon de la présidence française. Les délégations viennent en nombre plus élevé que recommandé par les Français – souvent une vingtaine ou trentaine de délégués. Quoique non inscrites à l'agenda officiel qui figure sur les écrans, ces consultations sont connues de tous : les délégations se croisent dans les espaces d'attente. Elles permettent à tous les présents, même s'ils n'interviennent pas, d'entendre leurs portes paroles s'exprimer et la présidence réagir.

6. Enfin, les consultations bilatérales de haut niveau (avec le ministre Fabius ou l'ambassadrice Tubiana) restent cruciales pour échanger à tout moment au gré de l'avancement des négociations.

Signe d'ouverture, ce dispositif s'inspire de l'expérience des présidences de COP passées : il est « mexicain sur le fond, sud-africain sur la forme ; quant aux Péruviens, ils nous ont bien mis en garde de ne jamais montrer le texte à qui que ce soit avant sa mise en ligne. »

Une crédibilité optimale qui fait bouger les lignes

Tous ces éléments ne sont pas encore en place mardi soir. De l'aveu de tous, ce dispositif s'est structuré au fil de l'évolution des négociations, avec des tâtonnements et des hésitations. La perception générale est « qu'il y a un pilote dans l'avion. »

L'écoute est un trait de l'attitude de la présidence française qui a joué un rôle déterminant. La France est perçue comme ayant une « tradition, connue et reconnue, qu'on doit être capable de conserver et d'améliorer, d'écouter les autres, d'intégrer les autres points de vue, ce qui ne veut pas dire être d'accord avec eux, mais les comprendre, pouvoir les reformuler, à partir de là se mettre à la place de nos interlocuteurs, et de pouvoir les laisser évoluer vers nos propres points de vue qui eux-mêmes évoluent. »

En réalité, la légitimité acquise sur la forme permet de faire levier pour construire un consensus sur le fond, dès la présentation de la première version du texte. Mercredi soir, l'indaba est lancée pour discuter des suites. En pratique, la présidence a fléchi la négociation vers les points politiques qu'elle estime les plus délicats – 11 paires d'options dans le projet d'accord, et 7 paires d'options dans le projet de décisions. Le signal donné mardi soir se confirme par la suite. Certes, « *nothing is agreed until everything is agreed* », ont coutume de rappeler les négociateurs pour mettre en garde contre les pressions ; mais en attirant l'attention de tous sur les points qu'elle estime les plus sensibles politiquement, la présidence française sécurise l'orientation du texte sur les points plus techniques. La deuxième version du texte en apporte la confirmation.

JEUDI SOIR : QUE CHACUN PERDE QUELQUE CHOSE

La publication, jeudi 10 au soir, de la deuxième version du projet d'accord ressort parmi les moments forts de la négociation. Quelques heures auparavant, les ONG ont fait monter

la pression sur les négociateurs en organisant un *sit-in* devant la salle plénière Seine. Justement, la présidence prend le risque de « jouer offensif » et de déjouer les préjugés : le texte combine une ambition forte, des engagements financiers élevés, et une différenciation assumée. Sur la forme, le président Fabius reste fidèle aux principes qu'il a publiquement énoncés. « *No surprise policy* », c'est-à-dire un texte qui ne sort pas de nulle part, un texte qui reste rigoureusement le fruit des consultations consécutives à la réception de la première version publiée mercredi. Mais sur le fond, la présidence crée bel et bien la surprise, au sens où toutes les délégations sont prises au dépourvu : la deuxième version proposée jeudi soir apparaît comme particulièrement favorable au G77 & Chine, en particulier sur le volet « Finances. » Au nom de quelle stratégie fait-elle ce mouvement tactique ?

Le triptyque Ambition-Différenciation-Finances

Depuis le début de la semaine, la présidence a proposé aux parties de passer l'accord et les décisions au crible du triptyque Ambition – Différenciation – Moyens de mise en œuvre (notamment Finances). L'ambition concerne l'objectif de l'accord et les moyens d'y parvenir. La différenciation, la répartition des efforts et des obligations entre les pays en fonction des critères agréés. Les moyens de mise en œuvre sont les finances, le transfert de technologies et le renforcement des capacités institutionnelles et humaines. Ce crible n'est pas nouveau. Le *background paper* de l'informelle de juillet comportait sept axes, parmi lesquels ces trois axes-là¹⁰. Il est donc familier pour les parties dès avant la négociation au Bourget et elles l'admettent sans réaction particulière comme cadre de travail. Les consultations ministérielles de dimanche à mardi, puis la première *indaba* de la nuit de mercredi à jeudi, ont été menées selon ces trois axes. Le cas échéant, des sessions informelles additionnelles ont été ouvertes, sous l'égide du Comité de Paris, pour traiter de sujets plus spécifiques (en l'occurrence, les pertes et préjudices, les approches et mécanismes coopératifs, et les forêts).

Négocier pour la planète. Récits de la COP21

L'intérêt de ce triptyque est d'offrir une grille de lecture relativement simple qui permet à chacun de juger de l'avancée du texte. Cela reste suffisamment large pour pouvoir couvrir l'ensemble des articles et paragraphes en discussion, tout en laissant aussi une certaine flexibilité à la présidence pour ouvrir des sessions sur des points spécifiques qui nécessitent une discussion plus approfondie.

Elle permet aussi, en se concentrant sur les questions politiques les plus clivantes, de régler de multiples points plus techniques qui, pour importants qu'ils soient, ont freiné par le passé l'avancée des négociations. Ainsi, on passe de 12 paires d'options dans la version 1 à 6 paires d'options dans la version 2. Si en principe, tout le texte reste négociable, en pratique les parties ne reviennent plus, sinon marginalement, sur les parties du texte laissées sans options.

D'ailleurs, cette grille de lecture correspond aussi aux attentes des ONG. Sur l'ambition, elles ont insisté tout au long de l'année sur l'importance d'un accord dont les objectifs correspondent aux impératifs de la lutte contre le changement climatique (1,5 degrés, 100% d'énergies renouvelables, et bilan quinquennal contraignant, par exemple). Sur les moyens, elles sont particulièrement vigilantes sur la traduction dans l'accord, puis sur le terrain, de la promesse des 100 milliards de dollars par an pour la finance climat à partir de 2020 faite à Copenhague. En termes de différenciation, elles insistent sur la responsabilité historique des pays développés et la nécessité de calibrer les engagements des pays en fonction des principes d'équité et de justice.

Placer la barre haut sur le volet Finances

Que propose cette deuxième version du texte? Il est utile de s'y plonger pour comprendre comment la présidence ouvre le jeu et fait bouger les lignes.

Sur la finance climat, qui attire l'essentiel de l'attention dans les

sessions relatives aux Moyens de mise en œuvre (finances, transfert de technologies et renforcement de capacités), les neuf options ont disparu, le nombre de crochets a été singulièrement réduit, et les évolutions par rapport à la version précédente sont notables :

- Sur la caractérisation de la finance climat que les pays développés doivent fournir aux pays en développement, les crochets n'ont pas été enlevés et laissent la discussion encore largement ouverte : « *Developed country Parties shall provide [new,] [additional,] [adequate,] [predictable,] [accessible,] [sustained] and [scaled-up] financial resources to assist developing country Parties.* »
- Sur la mobilisation des fonds, le seuil de 100 milliards de dollars par an et le principe d'une revue à la hausse régulière sont proposés sans crochets ni options.
- Enfin, les pays développés acceptent davantage de transparence sur leurs engagements financiers pour le climat.

Cela va très largement dans le sens des demandes des pays en développement. Sur la finance climat, la France a pris l'habitude de « créer du mouvement. » Elle a fait sortir les pays développés de leur position traditionnellement défensive, par exemple en faisant réaliser une évaluation des flux de finance climat en 2013-2014 par l'OCDE et Climate Policy International¹¹. Même si sa méthodologie a pu être critiquée par les pays en développement, le rapport a permis d'évaluer la finance climat provenant des pays développés à plus de 60 milliards de dollars par an, sur les 100 milliards promis à Copenhague. Sa présentation a marqué un tournant lors des Assemblées de la Banque mondiale et du FMI à Lima en octobre. La France a ainsi, de sa propre initiative avancé, et fait avancer ses partenaires développés, sur la finance climat pré-2020 : un chiffre était désormais sur la table pour négocier. C'est ce qui explique qu'au Bourget, les parties se sont montrées disposées à avancer sur la finance climat post-2020. Et la présidence a très délibérément choisi d'être une nouvelle

Négocier pour la planète. Récits de la COP21

fois à l'initiative, en « jouant offensif » et en plaçant la barre « à gauche », en jouant là où on ne l'attendait pas – dans le camp du G77 & Chine.

Par ce choix, la présidence de COP prend en compte le rôle clé du G77 & Chine. C'est le groupe de négociation le plus important numériquement (134 pays), voire symboliquement (il représente tous les pays en développement). La réception de ce texte par le G77 s'oppose en tous points à sa réaction au non-papier des coprésidents de l'ADP¹². En effet, le 5 octobre, au titre de leur mandat, Ahmed Djoghlaïf et Daniel Reifsnnyder ont présenté un projet d'accord aux parties. A l'intersession de l'ADP à Bonn, du 19 au 23 octobre, Nozipho Mxakato-Diseko, l'ambassadrice sud-africaine présidente du groupe G77 & Chine, le rejette au nom du groupe : « Il est extrêmement déséquilibré et de travers, dans la mesure où il compromet les intérêts et les positions des pays en développement. Notre conclusion est donc que le mandat confié aux coprésidents n'a pas été respecté »¹³. Lorsque les coprésidents demandent aux groupes de justifier les ajouts qu'ils proposent, elle compare même la situation à l'apartheid¹⁴. Sous sa conduite, le G77 & Chine fait bloc dès octobre et pendant les deux semaines à Paris.

Clairement, le G77 a tiré les leçons des négociations sur les Objectifs de développement durable lors desquelles plusieurs sujets non consensuels – dont le climat – l'avaient *in fine* fait implorer. Après avoir réussi, dans la foulée du coup d'éclat à Bonn, à réinjecter les demandes des pays en développement dans les versions ultérieures du texte avant Paris, le G77 & Chine sous présidence sud-africaine a su présenter un front uni autour de trois sujets : les financements, l'adaptation et le renforcement des capacités. Les réunions de coordination se concentrent à Paris sur ces points. Les sessions de négociation de la première semaine, en ADP, sont parfois tendues ou répétitives. Mais si le processus ADP parvient à son terme à la date prévue, c'est en large part grâce à l'ambassadrice Diseko qui fait accepter à son groupe la clôture des travaux de l'ADP le samedi 12 à midi.

La présidence française a donc clairement pour objectif de prévenir une réaction du G77 – un groupe qui a montré ses muscles à Bonn et qu'il faut préserver pour éviter tout dérapage. Mieux, elle joue sur l'effet de surprise dans la mesure où la France, même en bénéficiant d'un préjugé favorable par sa capacité à être un pont entre le Nord et le Sud, est malgré tout considérée comme *a priori* biaisée en faveur des pays développés.

Jeudi soir, la question qui se pose à la présidence française est la réaction des pays développés. Quelle va être « l'intensité de leur réaction négative » ?

Sur la différenciation, le texte du jeudi soir accède à des demandes fortes des pays développés. Un équilibre délicat est proposé entre le respect des principes de la Convention, d'une part, et un régime d'engagement plus poussé qu'auparavant pour les pays en développement, à la faveur des réalités économiques nouvelles depuis 1992. Cette deuxième version comporte des formules qui sortent clairement de la classification binaire entre pays Annexe 1 et non-Annexe 1. La référence à ces annexes est d'ailleurs absente du projet d'accord et figure seulement dans les décisions de COP. Des propositions neuves y figurent, comme la mention à l'article 2bis d'« étapes de développement » (*stages of development*), pourtant absent du texte remis samedi 5 décembre par l'ADP. Sur un sujet central pour juger de la différenciation comme la transparence, c'est-à-dire le système de rapportage et de vérification des engagements de tous les pays, le texte laisse des options ouvertes sur la qualification du système et sur la revue des informations fournies¹⁵.

Pourtant, le mécontentement des pays développés est effectivement fort. Leur fébrilité est à son comble – sur les finances comme sur la différenciation, d'ailleurs. Lors de l'*indaba* des solutions, on entend John Kerry, le secrétaire d'Etat américain, s'emporter devant une salle comble : « This is a monument to differentiation. This is the single most differentiated agreement

I've ever seen in my life. This is a differentiated agreement to the nth degree »¹⁶. Puis de souligner, tout en le regrettant, le fait que les Etats-Unis seront dans l'impossibilité de se soumettre à des obligations contraignantes en matière de finances – et notamment d'accepter des engagements chiffrés dans le texte de l'accord, comme le propose la version en débat.

Préserver les acquis sur le volet *Ambition*

Quant au troisième sommet du triangle, l'ambition, la présidence française a explicitement et régulièrement affirmé sa volonté de l'élever à un haut niveau dans l'accord. Pour le comité de direction de l'équipe, « l'objectif général était d'avoir le texte le plus ambitieux possible sur la réduction des émissions et pour y parvenir, on savait quels éléments étaient nécessaires. » Instruction est donnée à l'équipe chargée de suivre la facilitation ministérielle sur l'objectif de « garder le plus haut niveau d'ambition le plus longtemps possible. » La première itération réduit le nombre d'options, ou, lorsque elles sont laissées, propose des éléments ambitieux dans chaque branche de l'alternative¹⁷.

Pourquoi ces éléments ont-ils pu être préservés dans les versions successives du texte ? D'abord, la socialisation autour de ces derniers a été constante. Lorsqu'ils apparaissent dans le texte proposé par la présidence, ils peuvent susciter des réactions, mais ils ne « choquent » plus : ils font partie intégrante de la conversation de ces négociations. Ensuite, l'*ambition* concentre moins l'attention des négociateurs que des sujets réputés plus politiques, comme la différenciation ou la finance climat justement. « On bénéficiait si ce n'est d'un manque d'attention, du moins de la perception des pays que dans l'*ambition* ils auraient moins à gagner et à perdre. » Enfin, sur ce sujet, la présidence a une vision claire de la direction et le jeu d'options proposées ferme d'emblée toute dégradation possible de l'*ambition*, quelles que soient les combinaisons que pourraient retenir les Parties. La présidence a procédé ainsi :

« Les Parties freinaient, proposaient des semblants de formules

de compromis, finissaient par mettre de l'eau dans leur vin. Nous devions tenir nos positions, confortés par le fait que tous les éléments en discussion avaient été mis sur la table et discutés entre les Parties, même s'ils n'avaient pas encore été approuvés par tous. »

Rétrospectivement, une itération en 3 temps a été clé pour caler le texte sur un équilibre haut

Avec le recul, la stratégie sur les versions successives du texte s'est construite au fil des négociations. Si la direction est claire, la trajectoire pour y parvenir garde de la souplesse. L'itération permet aux parties de reconnaître « leur » texte mais aussi de fermer graduellement les options ; « la fermeture progressive des options crée l'appropriation du texte par les uns et par les autres. »

Les négociateurs français ont conscience que plusieurs équilibres sont possibles et que le risque est d'aboutir à un équilibre bas, au plus petit dénominateur commun. Il n'existe pas de règle sur le nombre d'itérations du texte avant qu'il soit accepté par tous. Quel jeu adopter ? La réalisation s'est faite au fil de l'eau, pendant la deuxième semaine. Une seule version, à prendre ou à laisser, n'a jamais été envisagée sérieusement : elle n'aurait satisfait personne sans parvenir à un équilibre haut. Deux versions auraient été insuffisantes pour trouver le bon équilibre haut. Trois versions ont permis de créer l'adhésion et la reconnaissance (version 1), de jouer la surprise en plaçant la barre haut sur l'ambition et les finances, quitte à mécontenter les pays développés (version 2), puis de calibrer au plus juste (version 3) :

« C'est tout de même paradoxal. On avait une idée précise de la direction, et en même temps ce point d'équilibre se fait au millimètre, d'où la nécessité d'une progression, de trois essais pour bien le calibrer. »

Le niveau haut sur finances a permis d'élever le niveau sur l'ambition. En donnant beaucoup sur l'un au G77, on a pu

obtenir beaucoup d'eux sur l'autre. Une fois l'ambition calée sur un équilibre haut, le recentrage du volet Finances a pu se faire lors de l'élaboration de la dernière version du texte.

En effet, la version finale, pour ambitieuse et équilibrée qu'elle soit (au dire du président de COP, comme on le verra bientôt), apparaît d'autant plus acceptable qu'elle reflète un « équilibre dans le mécontentement » (*balanced unhappiness*), selon la formule d'un négociateur philippin sur les technologies. De fait, à la réception de la version finale, chacun a eu l'impression d'obtenir autant qu'il avait cédé : le mécontentement partagé est le gage d'un compromis équilibré.

SAMEDI MATIN: PRESSION MAXIMALE POUR LA MAIN INVISIBLE

Le samedi 12 décembre, à 11h30, Laurent Fabius, président de la COP21, convoque les 195 pays en Comité de Paris pour leur présenter le texte final. Il détaille *pour la seule et unique fois* la substance même du texte¹⁸. Il cite Mandela : « Cela semble toujours impossible jusqu'à ce que cela soit fait », « aucun de nous, en agissant seul, ne peut atteindre le succès. » Puis il conclut : « Le succès est à portée de toutes nos mains réunies. Vous allez, dans cette salle, décider d'un accord historique. Le monde retient son souffle et il compte sur nous tous. » Ban Ki-Moon, à sa suite, exhorte les délégués à « finir le travail dès à présent. [...] Les intérêts nationaux sont les mieux servis lorsque la communauté internationale agit de concert. » Le président de la République, quant à lui, conclut son discours par ces mots : « Il est rare d'avoir dans sa vie l'occasion de changer le monde. [...] Vive la planète, vive l'humanité et vive la vie ! »

Pourtant, lors de cette avant-dernière session du Comité de Paris, personne ne relève l'absence de l'objet même de la négociation. Car Laurent Fabius décrit un texte qu'aucune partie n'a encore vu. Il sera mis en ligne et imprimé deux heures plus tard. Son

approbation prendra quatre heures supplémentaires. Comment la France réussit-elle ce tour de force ?

Qui est l'auteur du texte ? A la fois personne et tout le monde

La plus grande crainte des négociateurs a toujours été que face à la complexité de la tâche, la présidence rédige un texte en petit comité, à huis clos, et tente le passage en force avec le soutien de quelques pays-clés. Le souvenir de Copenhague est vif dans les esprits. La présidence a donc systématiquement battu en brèche toute idée de rédaction en cercle restreint. L'équilibre choisi peut se résumer ainsi : aucune Partie n'a la main sur la rédaction du texte, mais toutes participent ouvertement à sa discussion ; et aucune Partie ne voit la nouvelle version du texte avant les autres, mais toutes sont informées simultanément et dans une stricte égalité sur ses grandes lignes avant sa mise en ligne officielle.

Au fil des itérations, l'idée qu'il pourrait y avoir un processus parallèle, un comité de rédaction opaque, se défait d'elle-même. La tentation de Copenhague a pu ressurgir. (Les négociateurs ont encore en mémoire cet instant de la COP15 où une trentaine de chefs d'Etat, notamment les Etats-Unis et les pays émergents, s'enferment à huis clos et négocient ce qui deviendra un accord politique, faute de pouvoir aboutir à 196 à un accord juridique international). En effet, à la suggestion de certaines parties, le format de Vienne (discussion restreinte entre quelques pays-clés) est envisagé pour discuter de la deuxième version le jeudi soir. L'idée est finalement écartée par ses propres promoteurs, qui le font savoir à la présidence. Laurent Fabius tranche en faveur d'un format transparent et inclusif, une seconde *indaba*, baptisée « *l'indaba des solutions* », de vendredi minuit à cinq heures du matin. Cette décision achève de convaincre tous les participants que la discussion est bel et bien ouverte et transparente.

Pourtant, cette *indaba* ne va pas sans confusion. Des consultations informelles sont annoncées, annulées, puis confirmées. Une même salle accueille plusieurs consultations à la fois.

Négocier pour la planète. Récits de la COP21

Les discussions tournent parfois en rond, voire risquent de faire machine arrière sur tel point, si bien que les ministres mandatés par le président de COP estiment nécessaire de recadrer certaines interventions. Le prix de la transparence est l'incertitude sur le résultat : « Vous avez peut-être un plan, mais il est loin d'être clair. Quel résultat espérez-vous de cette session ? », s'entendent dire certains négociateurs français. De nouvelles propositions textuelles sont remises à cinq heures du matin par les ministres facilitateurs des consultations au président de la COP, qui annonce le texte final pour samedi matin.

En réalité, la présidence accomplit le tour de force de mener en parallèle différents formats de discussion, certaines publiques (sessions facilitées, *indabas*), d'autres fermées (comme les consultations bilatérales et des groupes), tout en faisant en sorte que les unes irriguent les autres, que la participation des uns soit connue des autres, et que tous ayant été consultés dans l'ensemble des formats, aucun ne puisse dénoncer un processus dont il serait exclu.

Quant à l'élaboration du texte dans ses versions successives, la présidence tient fermement la plume. Christiana Figueres, la secrétaire exécutive de la CCNUCC, dira le samedi 12 après-midi que la COP de Paris a été « la mieux tenue » qu'elle ait connue (« the tightest COP ever »). Qu'est-ce qu'une COP fermement tenue ?

C'est d'abord un strict contrôle de l'information. Le pavillon de la France est sous haute surveillance. Il faut se garder de toute fuite. Il est demandé à tous de privilégier le papier sur les échanges électroniques – et de ne rien laisser traîner dans les salles. Des rôdeurs sont évacués sans ménagement hors du pavillon.

C'est ensuite une collaboration étroite avec le Secrétariat. Le rôle de ce dernier est de consigner fidèlement l'état des discussions sur les points de négociation, afin d'aider à la prise de décision

de la présidence lorsque des arbitrages doivent être faits pour sortir le prochain texte. Au fil des jours et des nuits de travail, la confiance réciproque se construit entre les membres du Secrétariat et de l'équipe française.

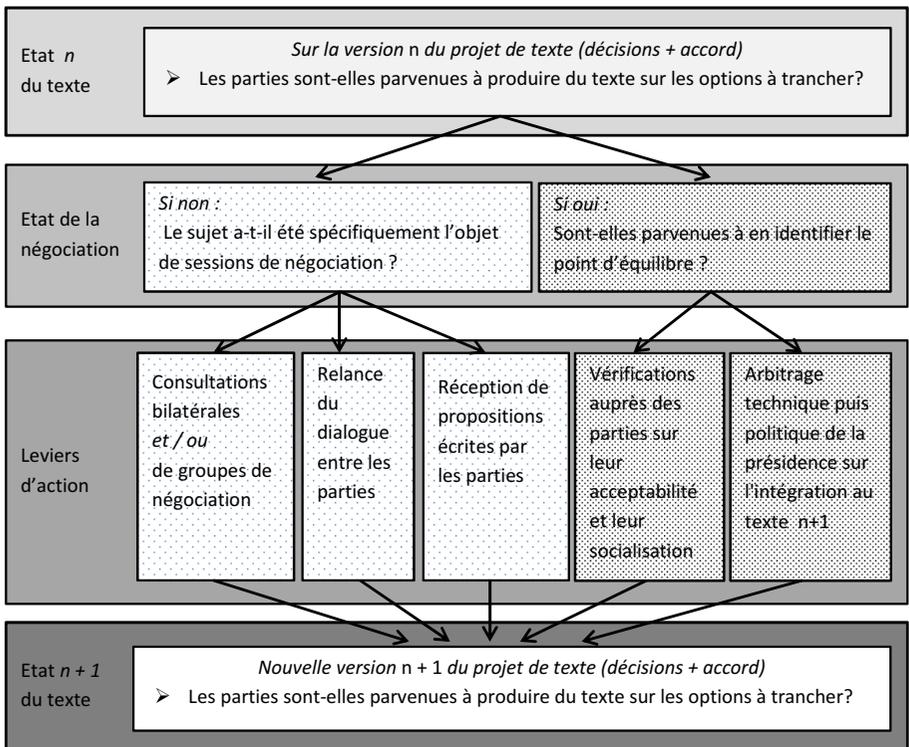
Comment présider à l'élaboration d'un texte à 196 parties ?

L'élaboration du texte suit un cheminement complexe. Le graphique ci-contre en propose une représentation sous forme d'arbre de décision – en précisant que ce cadre s'est construit au fil de la négociation et que c'est une rationalisation ex post.

En cas de paralysie dans la discussion, la présidence replace les parties dans une dynamique de négociation. Elle dispose de plusieurs leviers d'action:

- La relance du dialogue :
 - o Elle doit impliquer tous les acteurs intéressés, *a minima* leurs représentants par groupe.
 - o Le dialogue peut être facilité par une partie (ex : technologies) ou par la présidence (ex : pertes et préjudices).
 - o Les parties présentes sont garantes de la diffusion des conclusions à tous les membres de leurs groupes respectifs. La présidence ne peut pas systématiquement vérifier la transmission de l'information. Partant, elle investit les présents de la responsabilité de préserver le caractère inclusif du résultat afin qu'il ne soit pas dénoncé en séance.
- Des consultations directes de groupes ou de parties :
 - o Cela peut être à l'initiative de la présidence, qui s'assure alors d'une consultation exhaustive de tous les groupes (ex : objectif de long terme).

Schéma 1. D'une itération à l'autre, questions et leviers d'action de la présidence de la COP



o La présidence peut aussi réagir aux propositions des parties, lorsqu'elles lui remettent des soumissions textuelles, sur tout ou partie d'un article.

- Dans tous les cas, et en particulier pour les soumissions remises conjointement par des pays appartenant à des groupes de négociation différents (ex : finances, différenciation), la présidence s'assure que les conditions suivantes soient remplies avant toute intégration au texte en cours d'élaboration :

o Les équilibres ont-ils été discutés dans le groupe? avec les autres groupes?

o Les représentants de groupe ont-ils bien diffusé les nouveaux équilibres à toutes les parties?

o Les équilibres ont-ils été socialisés de manière ouverte auprès de toutes les parties intéressées au sujet?

- Les suggestions ne sont incluses qu'après un arbitrage ultime par le président de COP et son ambassadrice sur leur apport à l'équilibre politique global du texte.

Hors des sessions publiques se déroule donc un intense travail orchestré par la présidence française. Celle-ci reste crédible tant qu'elle fait comprendre à chacun qu'il a autant de poids, ni plus ni moins, que les autres, parce que les consultations fermées couvrent l'ensemble des groupes de négociation et se font au vu et au su de tous ceux qui n'y participent pas. Certes, cela n'exclut pas des accès de paranoïa, lorsque les uns entendent parler d'une soumission de grands émetteurs dont ils se sont procuré des bribes de texte. Que compte faire la présidence de ces suggestions ? Mais en réalité, à chaque étape de rédaction, aucune partie ne possède la vision d'ensemble du texte. Seule la présidence possède tous les éléments et est à même de trancher les choix politiques pour pousser vers l'équilibre haut qui soit le plus acceptable.

En revanche, elle assure une visibilité maximale de la négociation : tous savent que tout le monde est consulté hors des sessions publiques. Le samedi 12 décembre au matin en fournit une illustration. Deux heures avant de monter à la tribune, le président de COP convoque tous les groupes de négociation pour leur présenter les grandes lignes du texte final. Tous les groupes de négociation sont reçus dans le pavillon de la présidence française, par le Ministre ou son représentant (l'ambassadrice Tubiana, les ambassadeurs itinérants, les membres du comité de direction). Le même discours est tenu à tous. Les grandes lignes sont présentées, en soulignant particulièrement le traitement des demandes et des lignes rouges respectives. Jamais le texte n'est distribué ni donné à consulter. C'est d'ailleurs une prouesse propre à la conduite de cette négociation par la France que de ne jamais avoir discuté ligne à ligne le texte à l'écran dans les sessions. Les groupes constatent *de visu* que tous les groupes défilent dans le pavillon français. Ils donnent l'assurance à la présidence de rendre compte à leurs membres et de se porter garants dans leurs messages sur l'inclusivité et l'égalité de traitement.

Maîtriser le rythme, garder la vision d'ensemble

D'ailleurs, il serait présomptueux d'affirmer que cette structuration a été déterminée par avance. Cette approche holistique s'est construite en marchant. Les négociateurs français admettent volontiers qu'il y a eu une part certaine d'improvisation. Mais comme tout bon improvisateur, la présidence connaît ses gammes, s'appuie sur les autres interprètes, innove en fonction de leur jeu, reprend, souligne, atténue ou introduit des motifs.

La présidence française est seule à connaître l'équilibre global de la prochaine version. En son sein, c'est même l'équipe rapprochée du Ministre et de l'ambassadrice qui a seule accès au texte dans son ensemble et qui procède à la relecture finale avant sa publication, aidés par le Secrétariat. A la mise en ligne, chaque groupe, chaque pays vérifie dans quelle mesure ses demandes sont intégrées, si ses lignes rouges sont respectées,

et évalue les compromis envisageables en fonction des nouvelles combinaisons offertes par le texte. Mais en réalité, vu le nombre de variables qui entrent en compte, les parties n'ont matériellement pas le temps de peser toutes les implications de chaque formule nouvelle et de ses effets internes ou transversaux aux articles du texte. Avec un nouveau texte toutes les 24 heures, le tempo donné par la présidence impose de garder une grille de lecture suffisamment générale pour avancer dans les discussions.

Volontairement ou non, le rythme que la présidence imprime à la négociation crée un réel sentiment d'urgence, fait d'à-coups brusques, de longues heures de frustration ou d'intenses minutes de tension. Toutes se résolvent dans le soulagement de la publication de la prochaine version.

SAMEDI SOIR : À LA MERCI DES DERNIERS ALÉAS

Samedi 12 décembre, 15h45. Les deux semaines de négociation s'achèvent. Le texte final du projet d'accord de Paris a été mis en ligne il y a un peu plus de deux heures. Les parties ont eu le temps de le lire et de se l'approprier. Les groupes de négociation ont tous été consultés dans la matinée.

On se souvient des prises de parole quatre heures plus tôt. Les trois autorités tutélaires de la conférence du Bourget – le président de la République française, pays hôte, le chef de sa diplomatie et président de la conférence, et le Secrétaire général des Nations Unies représentant la communauté internationale – exprimaient le sentiment désormais partagé par tous au terme de ces deux semaines qu'un moment historique *doit* se produire.

Et pourtant, à l'ouverture de la séance finale, à 15h45, ce moment tarde dangereusement à arriver. Des bruits courent dans les travées de la salle Seine. La fébrilité gagne toute l'assistance. Les journalistes, les militants de la société

civile, les experts et les scientifiques, toutes les personnes accréditées assistent au balai des négociateurs dans les travées. Des attroupements se forment – des *huddles* dans le jargon des négociateurs. L'estrade de la présidence, elle, reste vide. Les minutes passent, la confusion grandit, et le temps commence à être long. L'angoisse d'un échec de la conférence, dans la dernière foulée, plane sur la salle. La présidence française saura-t-elle faire face aux imprévus de dernière minute ?

Éviter le « non » américain

Le premier imprévu concerne le caractère contraignant des actions de réduction des émissions des pays développés. Le remplacement du *should* par *shall* a été rapporté dans la presse¹⁹. Ce n'est pas anecdotique. Le risque est réel que les États-Unis disent non à cet accord - qu'il faille négocier un jour de plus ou que ce soit une fin de non-recevoir. Ne pas procéder à ce changement c'était se heurter au rejet américain et donc à un échec à Paris. Laurent Fabius, s'appuyant sur les propos du Secrétariat de la CCNUCC, plaidera pour « une erreur purement matérielle » à la reprise de séance. Comment ce point contentieux a-t-il été démêlé sur le moment ? Les protagonistes interrogés s'accordent à dire que l'intervention personnelle du Ministre a été déterminante. Le G77 & Chine n'a pas organisé de réunion de coordination pour discuter de ce point. Il semble qu'il y ait eu des remous en son sein et il n'est pas clair si la réunion n'a pu se faire faute de temps ou de volonté. L'ambassadrice Diseko a vraisemblablement refusé d'accepter une telle modification²⁰. Laurent Fabius s'est donc directement entretenu avec elle dans une arrière-salle de la salle Seine pour lui demander de lui faire confiance et qu'il s'agissait effectivement d'une erreur matérielle du Secrétariat²¹. Il semble que l'intervention du négociateur chinois Xie Zhenhua ait également contribué à apaiser la présidente du groupe G77 & Chine ainsi que le groupe LMDC. Quelle que soit la matérialité de l'erreur textuelle, cet épisode révèle la confiance personnelle que le Ministre est parvenu à développer avec l'ambassadrice du groupe de négociation numériquement le plus important.

Un consensus jamais assuré

Le deuxième imprévu des deux dernières heures de négociation concerne l'attitude du Nicaragua. Le ministre nicaraguayen se montre inhabituellement mal à l'aise et dit attendre les instructions de Managua sur l'approbation du texte. Le risque est clair : faute de consensus, le texte proposé ne peut être adopté. C'est d'ailleurs une « règle par défaut » qui prévaut tant que le règlement intérieur de la Convention n'est pas adopté – un point continuellement remis à l'agenda des COP faute d'accord – le consensus au sens de la CCNUCC pouvant se définir comme « l'absence d'objection ouvertement déclarée au moment de l'adoption d'une décision », pour reprendre les mots du premier Secrétaire exécutif de la Convention, Michael Zammit Cutajar²². Au terme d'allées et venues des négociateurs, de prises de contact en salle plénière, de coups de fil passés entre les plus hautes autorités, comment l'approbation du Nicaragua finit-elle – au bout de deux heures inquiétantes et interminables pour l'assistance – par être tenue pour acquise ?

Les dynamiques de groupe jouent un rôle décisif. D'après l'équipe française, le malaise est palpable dans tout le groupe de l'ALBA. Aucun des négociateurs du groupe ne parvient à comprendre exactement les raisons du mécontentement du Nicaragua. De plus, l'opposition supposée à l'accord pose un obstacle à plusieurs groupes de négociation auxquelles appartient le Nicaragua. Les allées et venues françaises d'un *huddle* à l'autre confirment que l'opposition éventuelle du Nicaragua empêche le LMDC ou le G77 & Chine de faire toute déclaration de groupe en séance de clôture. Finalement, ce sont les pays de l'ALBA qui s'investissent dans la résolution du problème et sauvent la mise. Claudia Salerno, l'ambassadrice vénézuélienne, tente en vain de raisonner Paul Oquist, le ministre nicaraguayen, en réunion de coordination de l'ALBA ; elle propose l'après-midi des formulations pour une déclaration commune qui prendrait en compte le mécontentement du Nicaragua sans empêcher l'adoption de l'accord (cette option n'aura finalement pas besoin d'être retenue). Les contacts au niveau politique s'intensifient en quelques dizaines

de minutes. Les Cubains s'impliquent aussi. Les présidents cubain et nicaraguayen finissent par s'entretenir directement au téléphone : le Nicaragua ne s'opposera pas à l'accord. Enfin, l'autre coup de fil décisif a été passé par le Saint-Siège en la personne du Cardinal Gallagher, qui jouit de l'oreille attentive de l'épouse du président Ortega.

C'est dans ce moment de tension aigüe que l'équipe réalise à quel point le travail diplomatique réalisé en amont est utile. La France a construit une relation de confiance avec le groupe de l'ALBA depuis le début de l'année. Les entretiens bilatéraux ont été nourris lors des différentes sessions intermédiaires de négociation à Bonn, en juin, en août et en octobre. Des personnalités clés du groupe ont facilité les discussions organisées par la France, que ce soit lors des réunions informelles (par exemple le ministre bolivien Rene Gonzalo Orellana Halkyer sur l'ambition en juillet) ou lors de la COP même (avec en particulier Claudia Salerno, ambassatrice du Venezuela, sur le Préambule, le ministre Orellana sur l'Adaptation et les Pertes et préjudices, et le ministre équatorien Daniel Ortega sur les forêts). Cette relation de confiance s'appuie sur une connaissance des enjeux de chacun patiemment accumulée à tous les niveaux de l'équipe française. L'ambassadrice Tubiana a expressément demandé à ses équipes toute l'année de « cultiver [leurs] relations afin que cette confiance accumulée puisse à tout moment, et notamment dans les derniers instants, faire contrepoids. » Les deux dernières heures ont précisément été ce moment révélateur.

Enfin, si ce moment final illustre bien une constante, c'est, faut-il le souligner, l'incertitude fondamentale dans laquelle œuvrent les diplomates. Le facteur personnel y contribue. Dans le cas d'espèce, Paul Oquist, le ministre nicaraguayen, a été perçu comme étant progressivement en décalage à mesure que les négociations s'accéléraient dans la dernière semaine. Le Nicaragua a eu maintes fois l'occasion d'être entendu et de marteler ses positions tout à fait légitimes sur la vulnérabilité climatique. Ce décalage était sensible dans les consultations des groupes menées par la France de manière quasi-quotidienne

dans la dernière ligne droite de négociation. Alors que ses pairs tentaient d'aller plus avant dans les points de rapprochement, lui s'en tenait à un discours plus déclaratoire. L'incompréhension de ses pairs le samedi après-midi atteste du fossé qui s'est creusé et qu'il n'a manifestement pas perçu à l'intérieur de ses groupes de négociation (ALBA et LMDC). Autre facteur d'incertitude illustré dans cet épisode final, le facteur « chance », la grande inconnue du hasard. Le Nicaragua a clairement fait planer la menace sur la COP21. Mais était-il prêt à aller jusqu'au bout dans son opposition à l'accord ? Nul ne le saura jamais. Lorsque le président de la COP lève son marteau, l'on n'entend aucune voix s'élever contre l'adoption de l'accord, et lorsqu'il frappe le socle, le président prononce la formule rituelle : « *It is so decided.* » Les applaudissements fusent pendant de longues minutes. Ce sont des applaudissements de soulagement pour tous les participants. Personne n'a failli au devoir de réussir.

CONCLUSION

Que retenir au terme de ces plongées dans les négociations climatiques ? D'abord, que rien n'était joué d'avance. Le processus de négociation est relativement indéterminé, tandis que le sujet est objectivement complexe, avec une équation comportant un grand nombre de variables et plusieurs équilibres possibles.

La France est parvenue à respecter les règles du jeu avec une attitude ouverte, inclusive, à l'écoute de tous (société civile comprise). De plus, elle a donné de la souplesse à ces règles, en mettant en place divers formats de négociation à même de lever les blocages. Dans la conduite de la négociation elle-même, au lieu d'avoir un plan établi à l'avance, elle a déroulé une méthode rigoureuse et une vision ambitieuse, au nom de laquelle elle a pris des risques. Pour l'élaboration du texte de l'accord, elle a joué en trois coups, s'appuyant sur le capital politique accumulé, un choix risqué mais gagnant sur l'équilibre haut qui soit le plus acceptable, et un rythme qui impose à tous l'urgence de réussir. Pour autant, « restons modestes, nous n'avons pas de

Négocier pour la planète. Récits de la COP21

contrefactuel », « il y a quelque chose de miraculeux dans ce qui s'est passé. »

On peut relever quelques constantes dans la conduite de la négociation au Bourget – une manière particulière de mener le jeu tout en respectant ses règles même non écrites :

- L'équilibre entre ouverture au dialogue et capacité à unir autour d'une vision commune. La France est soucieuse du respect du multilatéralisme, des procédures de la CCNUCC qui impliquent la stricte égalité de traitement de tous les pays et groupes de négociation. Mais elle introduit de la souplesse dans les formats, dans les consultations, et se montre capable de garder une vision d'ensemble, puis d'expliquer les choix faits au nom de l'équilibre haut qui est visé.
- Le sentiment d'appropriation du texte grandit à chaque itération. Il s'appuie sur la socialisation des concepts et des formulations avant et pendant les séances de négociation au Bourget (réunions ministérielles informelles, déclarations présidentielles communes lors de visites officielles, mais aussi propositions des ONGs). Ces éléments de texte, que les négociateurs appellent du « langage », font leur chemin dans les esprits pendant l'année, donnent une idée des points d'équilibre possibles, et finissent par être repris dans le texte même. Les parties reconnaissent comme « leur » un texte qui est écrit collectivement au fil des itérations.
- L'exercice du jugement politique. Comme dans toute négociation, les positionnements sont tantôt tactiques, tantôt stratégiques : les pays sont prompts à rappeler leurs lignes rouges, voire « roses » quand la contrainte est moins forte, nettement moins explicites cependant sur leurs flexibilités éventuelles pour converger vers des zones de compromis. L'articulation des équilibres locaux avec l'équilibre global, le dépassement des intérêts nationaux ou de groupe, même légitimes, au nom de la réussite collective, exigent de tous les membres de l'équipe française d'exercer un jugement politique fin sur les contours

possibles de l'accord, alors qu'aucune partie n'est prête à dévoiler ses compromis sans contrepartie.

- La maîtrise du temps. Laurent Fabius est scrupuleux sur le respect des délais. La présidence parvient à faire sentir aux négociateurs l'urgence de trouver des compromis et de réussir, avec des à-coups, des accélérations et des décélérations le cas échéant. Perdre son temps, ou avoir *l'impression* de le perdre, pousse les uns et les autres au compromis à mesure que le délai fixé approche.

La France préside la COP jusqu'en novembre, où elle passe le relais au Maroc pour la COP22 à Marrakech. Beaucoup reste à faire pour transformer l'essai et s'assurer que l'esprit de l'accord de Paris ne soit pas dénaturé dans les années à venir. La négociation va se poursuivre pour définir les modalités précises de mise en œuvre, à partir du cadre fixé à Paris. Les Etats ont donné leur accord à Paris pour passer à la vitesse supérieure et changer d'échelle dans l'action climatique. Cette exigence est porteuse de nouvelles perspectives pour les négociateurs : leurs efforts doivent passer de la l'accord sur du texte à la vérification et à la facilitation de son application sur le terrain.

Notes :

1. Je tiens à remercier tous les membres de l'équipe de négociation pour les échanges pendant et après la COP, et en particulier celles et ceux qui ont bien voulu accepter de réaliser des entretiens pour cet article : Véronique Aulagnon, Anne-Sophie Cerisola, Raphaël Dang, Olivier Fontan, Emmanuel Guérin, David Levaï, Antoine Michon, Timothée Ourbak, Clarisse Paolini, Rémy Rioux, Thomas Roulleau, Laurence Tubiana, et Paul Watkinson.

2. Anne-Marie Slaughter, "The Paris Approach to Global Governance", *Project Syndicate*, 28 décembre 2015: <http://www.project-syndicate.org/commentary/paris-agreement-model-for-global-governance-by-anne-marie-slaughter-2015-12>

3. Décision 1/CP/17 disponible sur : <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf#page=2>

4. Fiona Harvey, "Paris Climate Change Agreement : the World's Greatest Diplomatic Success", *The Guardian*, 14 décembre 2015: <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/13/paris-climate-deal-cop-diplomacy-developing-united-nations>

5. Les travaux de l'ADP étaient conduits par deux co-présidents, élus par les Parties tous les ans, respectivement issus d'un pays de l'Annexe 1 et d'un pays non-Annexe 1, selon une rotation géographique. Daniel Reifsnyder (Etats-Unis) et Ahmed Djoghlaif (Algérie) ont ainsi mené les travaux de l'ADP toute l'année 2015, leur mandat se terminant le 5 décembre avec la remise du texte de l'ADP à la présidence française.

6. Les LMDC ou Like-Minded Developing Countries regroupent l'Argentine, la Chine, l'Inde, l'Iran, la Malaisie, le Pakistan, le Salvador, la Thaïlande.

7. L'ALBA ou Alliance Bolivarienne regroupe Antigua-et-Barbuda, la Bolivie, Cuba, la Dominique, l'Equateur, la Grenade, le Nicaragua, la République Dominicaine, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines et le Venezuela.

8. Les versions intermédiaires ne sont plus disponibles en ligne sur le site de la CCNUCC. Dans la suite de l'article, les références s'appuient sur les versions papier distribuées au Bourget.

9. « J'ai demandé également à 14 collègues ministres représentatifs de l'ensemble des groupes de négociation de conduire au nom de la Présidence des consultations informelles. La proposition a également été acceptée que nous commençons par traiter quatre des points les plus délicats : la différenciation, les moyens de mise en œuvre, le niveau d'ambition de l'accord et l'action à mener avant 2020. Sur ces quatre thèmes, les discussions ont commencé hier après-midi. J'ai élargi l'équipe de facilitateurs pour pouvoir accorder une attention particulière à des sujets

importants : l'adaptation, le préambule et tout autre thème sur lequel ce sera nécessaire. (Laurent Fabius, Discours au segment de haut-niveau, lundi 7 décembre 2015, 10 heures, disponible en ligne : http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/cop21cmp11_hls_speech_fabius_fr.pdf

10. Plus précisément : "1. General characteristics, 2. Differentiation, 3. Longt-term goal(s), durability and dynamism of the agreement, 4. Means of implementation: finance, technology and capacity-building, 5. Adaptation and loss and damage, 6. Strengthening ambition through cooperative actions, 7. Legal issues" (Background paper, First session of the informal ministerial consultation, Paris, July 20-21 2015, paru dans la presse spécialisée en ligne : http://www.eenews.net/assets/2015/07/20/document_cw_01.pdf). Le fruit des réunions ministérielles informelles a systématiquement été rendu public par les présidences française et péruvienne dans des documents intitulés "aide-mémoire" en juillet (http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/210_99_130848942491879788-Aide%20m%C3%A9moire%20-%20Paris%20July%20Informals.pdf) et en septembre 2015 (http://www.cop21.gouv.fr/wp-content/uploads/2015/09/Aide-m%C3%A9moire_anglais.pdf).

11. Le financement climatique en 2013-2014 et l'objectif des 100 milliards de dollars, Rapport de l'OCDE établi en collaboration avec Climate Policy Initiative, remis le 7 octobre 2015 à Lima, Pérou, à l'occasion des Assemblées de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, disponible en ligne sur le site <http://www.oecd.org/fr>

12. Le document est disponible sur <http://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/8infnot.pdf>.

13. « It is extremely unbalanced and lopsided, to the extent that it jeopardizes the interests and positions of developing countries. We therefore concluded that the mandate given to the Co-Chairs was not fulfilled." ("Opening statement made by Ambassador Mxakato-Diseko from South Africa on behalf of the Group of 77 and China", ADP 2.11, Bonn, 19 octobre 2015, disponible ici :

http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/213_129_130897537905656212-G77%20and%20China%20opening%20%28full%29.pdf).

14. « South Africa likens draft climate deal to apartheid », Alister Doyle, Reuters, 19 octobre 2015 : <http://www.reuters.com/article/us-climatechange-summit-talks-idUSKCN0SD1U920151019>

15. Pour être précis :

“1) Option 1 : A robust transparency framework covering both action and support, differentiated between developed and developing countries, building on the arrangements under the Convention, related decisions of the COP and mechanisms established by the Cancun Agreements (decision 1/CP.16), applicable to all Parties, and providing flexibility to developing countries is hereby established.

Option 2 : A unified and robust transparency framework, covering both action and support, with built-in flexibility to take into account Parties’ differing capacities, and applicable to all Parties is hereby established.

Option 3 : Building on existing arrangements under the Convention, a transparency framework for action and support that takes into account Parties different capacities and is applicable to all Parties is hereby established.”

“7) Option 1: The information provided by each Party as required under this Article shall be subject to a technical expert review, in accordance with guidelines and procedures adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Agreement, with additional flexibility to be given to least developed countries and small island developing States.

The review shall provide a thorough, objective and comprehensive technical assessment of the Party’s implementation and achievement of its ### and other requirements of the Agreement, analyse the extent to which the Parties reporting is in line with the guidelines

adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Agreement, and identify any areas for improvement in reporting and possible capacity building, in consultation with the Party concerned. The technical expert review shall be carried out by an expert review team that shall produce a report, to be consulted on with the Party concerned, for publication by the secretariat and consideration by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Agreement. The report shall identify any issues related to compliance in accordance with Article 11. A multilateral and facilitative examination shall consider the information above.

Option 2 : All information provided by developed country Parties shall be reviewed through a robust technical review process followed by a multilateral assessment process, and result in a conclusion with consequences for compliance. All information provided by developing country Parties should be analysed through a technical analysis process followed by a multilateral facilitative sharing of views, and result in a summary report, in a manner that is nonintrusive, non-punitive and respectful of national sovereignty, according to the level of support received from developed country Parties.”(Article 9, paragraphes 1 et 7, Draft Agreement, Annex to “Draft Paris Outcome”, Version 2 of 10 December 2015 at 21:00)

16. Compte-rendu « Flash » du sous-groupe Différenciation, email interne, vendredi 11 décembre, 01h34.

17. Pour être précis :

- Le cycle de révision est fixé d'emblée à cinq ans, il s'applique obligatoirement à tous, et l'échéancier est commun à tous (article 3, paragraphes 8 et 9 dans la version 1 ; repris dans l'article 4, paragraphes 9 et 10 de la version finale)

- Le bilan mondial tous les 5 ans doit avoir un impact sur la (re)formulation des politiques climatiques de chaque pays. Dans la version 1, son « résultat doit guider et éclairer (guide and inform) les parties dans l'actualisation et le renforcement » de leurs actions (article 10, paragraphe 3) ; dans la version finale, seul le verbe

« éclairer » (*inform*) est retenu (article 13, paragraphe 3, version finale).

- Le principe de progression des efforts des contributions nationales dans le temps figure avec des options fortes sur les modalités (*shall/should/will*) (article 3, paragraphe 6 dans la version 1 ; repris dans l'article 4, paragraphe 3 de la version finale).

- Parmi les trois options sur l'objectif de température, chacune mentionne au minimum 2 degrés et 2 sur 3 mentionnent explicitement les 1,5 degrés (article 2, paragraphe 1, alinéa a) dans la version 1 ; repris dans l'article 2, paragraphe 1, alinéa a) de la version finale).

18. « Nous sommes en effet parvenus, et c'est ma conviction profonde, à un projet d'accord ambitieux et équilibré qui reflète les positions des parties. Il vous sera distribué dans quelques minutes. Je ne veux pas entrer ici, en ce moment dans tous les détails, mais souligner cependant quelques points. Ce texte, qui est nécessairement un texte équilibré, contient les principales avancées dont beaucoup d'entre nous pensaient qu'elles seraient peut-être impossibles à obtenir. Le projet d'accord proposé est différencié, juste, durable, dynamique, équilibré, et juridiquement contraignant. Il est fidèle au mandat de Durban. Il reconnaît la notion de « justice climatique », et il tient compte, sur chaque sujet, des responsabilités différenciées des pays, de leurs capacités respectives à la lumière des circonstances nationales. Il confirme notre objectif central, vital même, de contenir l'augmentation de la température moyenne bien en-deçà de 2 degrés et de s'efforcer de limiter cette augmentation à 1,5 degrés, ce qui permettrait de réduire significativement les risques et les impacts liés au changement climatique. Il fixe un objectif à long terme ambitieux mais nécessaire. Il fait de la réduction des émissions de gaz à effet de serre l'affaire de tous, grâce à la soumission ou à l'actualisation, tous les cinq ans, de contributions nationales, qui dans ce cas ne pourront être que plus ambitieuses. Il réserve une place accrue à l'adaptation aux effets du dérèglement climatique. Il reconnaît la nécessaire coopération sur les pertes et dommages, de manière permanente et prééminente. Il prévoit les moyens nécessaires pour permettre l'accès de tous au développement

durable, en mobilisant les moyens adéquats de mise en œuvre – et par ailleurs le projet de décision de notre conférence prévoit que les 100 milliards de dollars par an prévus pour 2020 devront être un plancher pour l’après-2020 et qu’un nouvel objectif chiffré devra être défini au plus tard d’ici 2025. Ce texte est de nature à renforcer la confiance mutuelle entre les parties, grâce à un cadre de transparence renforcé, adapté en fonction des capacités de chacun et se fondant sur les dispositifs actuels. Il prévoit tous les cinq ans un bilan collectif de nos progrès, qui nous permette de réagir collectivement si nos efforts paraissent insuffisants au regard des objectifs fixés. S’il est adopté, ce texte sera donc un tournant historique. Et plus généralement cette COP 21 est un véritable tournant, aussi bien pour les actions non gouvernementales – celles des collectivités locales, des entreprises, des organisations multiples – que pour la mise en place d’un accord juridique universel. » (Laurent Fabius, COP 21 – Séance plénière de remise du projet de texte final, Le Bourget, Samedi 12 décembre 2015).

19. Pour une analyse complète avec des références aux médias internationaux : « COP21, le mot qui a failli faire capoter l’accord », *Le Monde*, 13 décembre 2015 disponible sur : http://www.lemonde.fr/cop21/article/2015/12/13/cop21-les-six-lettres-qui-ont-sauve-l-a-c-c-o-r-d-s-u-r-l-e-c-l-i-m-a-t_-4830715_4527432.html?xtmc=cop21_le_mot_qui_a_failli&xtcr=1

20. Les documents en ligne sur le site de la CCNUCC ne contiennent évidemment plus les coquilles. Cependant, nous indiquons ici entre crochets l’endroit où le shall contentieux figurait : “Developed country Parties should [shall] continue taking the lead by undertaking economy-wide absolute emission reduction targets. Developing country Parties should continue enhancing their mitigation efforts, and are encouraged to move over time towards economy-wide emission reduction or limitation targets in the light of different national circumstances.” (Article 4, paragraphe 4, Paris Agreement, Annex to COP21 decision 4b “Adoption of the Paris Agreement”, 12 December 2015)

21. La version précédente du texte ne comportait effectivement

pas de *shall* à ce paragraphe : “Developed country Parties should continue to take the lead. Each Party that has previously communicated absolute economy-wide emission reduction or limitation targets should continue to do so, and all Parties should aim to do so over time in light of different national circumstances and stages of development.” (Article 4, paragraphe 3, Draft Agreement, Annex to “Draft Paris Outcome”, Version 2 of 10 December 2015 at 21:00)

22. « Dans tout texte négocié, il y a des choses écrites et des choses sous-entendues », entretien avec Michael Zammit Cutajar, *Progressistes pour le climat*, 25 février 2015, disponible en ligne : <http://www.progressistespourleclimat.fr/archives/738>

