

Kim Nommesch

« Ne vous faites pas de soucis, on a déjà fait Kyoto »

Réflexions après un échange avec Sarah Blau, la « négociatrice climat » du Luxembourg

L'élaboration d'un texte de négociation

Les négociations d'un nouvel accord sur le changement climatique à Paris ne commencent pas le 30 novembre. De nombreuses négociations entre les parties, dont les 28 États membres de l'Union européenne (UE), sont menées à l'avance pour élaborer un texte qui pourra être adopté à Paris et entrer en vigueur en 2020. Si les parties réussissent à se mettre d'accord à Paris sur un nouveau texte, des décisions seront adoptées concernant la mise en œuvre et un plan de travail d'ici 2020 sera mis sur pied.

Les préparatifs pour l'actuelle « Conférence of Parties » (COP, l'organe suprême des conventions sur le climat) ont déjà commencé en 2012 : comme on n'a pas abouti à un nouvel accord à Copenhague (2009), il a été décidé à Doha (2012) de prolonger le protocole de Kyoto (qui a expiré en 2012) jusqu'en 2020. Maintenant, l'enjeu sera de négocier un nouvel accord juridiquement contraignant à partir de 2020. À Durban, il a été décidé d'établir le Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) pour préparer ce texte. C'est ici que se négocie le texte et que le Luxembourg entre

en jeu en tant que Présidence de l'UE entre juillet et décembre 2015. Dans l'ADP, les représentants de toutes les parties qui ont ratifié la convention de Rio sont invités à négocier le texte de base. Sarah Blau, détachée du Parlement européen et attachée au ministère du Développement durable et des Infrastructures, préside lors de ces

« Depuis Kyoto, le monde a changé. C'est pourquoi, il est crucial d'aboutir à un accord qui couvre tous les grands émetteurs. »

négociations la coordination interne de l'UE au niveau technique. Ces réunions ont lieu la plupart du temps à Bonn, le siège du secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Selon Sarah Blau, cet emplacement n'est pas un hasard, vu le « fort lien historique entre l'histoire de Kyoto, la CCNUCC et l'Allemagne : en effet, Angela Merkel, en tant que ministre de l'Environnement, a déjà présidé la COP1 ».

Afin de faire en sorte qu'on aboutisse à un nouvel accord vraiment global, des Intended Nationally Determined Contri-

butions » (INDC) ont été soumises. Pour l'UE, son INDC est de réduire d'au moins 40 % ses émissions de gaz à effet de serre en 2030 comparé à 1990, comme cela a été décidé en octobre 2014 par le Conseil européen. Ces objectifs nationaux sont pris en considération lors des discussions sur le protocole, qui finalement servira de base de négociation entre les ministres à Paris.

Mais, qui sont les négociateurs impliqués ? « Pour les pays en développement, ce sont souvent des représentants plus généralistes au sein de leurs représentations permanentes auprès des Nations unies à New York. En Europe, les négociateurs viennent des ministères de l'Environnement ou alors, il y a parfois des ministères du Changement climatique ou des Énergies. Ce sont souvent des personnes qui ne font que cela, qui sont des négociateurs en matière de changement climatique avec un profil qui peut être diplomatique, mais aussi technique. »

Le Luxembourg, une force coordinatrice ?

Le rôle du Luxembourg dans cette phase de préparation est d'exercer la Présidence du Conseil de l'UE, comme il le fait dans

tous les domaines. Dans les négociations sur le changement climatique, il s'agit plutôt d'un rôle de coordination, car « il s'agit de faire en sorte que l'UE parle d'une seule voix lors des négociations ». Madame Blau précise que chaque matin, avant que les négociations techniques ne débutent à 10 heures, il y a des réunions de coordination UE. « On a une réunion de coordination de l'UE qui commence à 8h30 au niveau des négociateurs pour coordonner toutes les positions de l'UE. Au niveau ministériel à Paris, Carole Dieschbourg préside les coordinations UE lors de la seconde semaine de la COP21 – elle représentera l'UE ensemble avec le commissaire à l'Énergie et au Climat, Miguel Arias Cañete. »

Ce n'est pas la première fois que le Luxembourg revêt la fonction de coordinateur des positions UE. Actuellement, c'est la douzième Présidence du Conseil de l'Union européenne pour le Grand-Duché et « les trois personnes clés qui travaillent sur le dossier COP21 ont toutes participé à la Présidence de 2005 ». Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler un fait intéressant et amusant à la fois: le Luxembourg a déjà assumé la Présidence à Kyoto. Selon Sarah Blau, « quand on dit, ne vous faites pas de soucis, on a déjà assumé la Présidence de l'UE à Kyoto, cela fait rigoler les gens, parce qu'il y a une chance sur cinquante que cela se passe ainsi ». Le Luxembourg pourrait en effet profiter de son expérience et des leçons tirées à Kyoto pour les négocia-

tions de Paris, étant donné qu'à Kyoto, un accord avec des objectifs relativement ambitieux a été signé, mais qui ne couvre qu'une partie des pays développés dans ses objectifs de réduction.

Pourrait-il donc s'agir d'un heureux (ou malheureux) présage pour la COP21? Tout d'abord, la non-ratification par l'un des plus grands pollueurs, les États-Unis, et l'annulation par le Canada contestent le succès et la durabilité des objectifs du traité. Deuxièmement, « depuis Kyoto, le monde a changé. C'est pourquoi, il est crucial d'aboutir à un accord qui couvre tous les grands émetteurs, dont aussi la Chine, l'Inde et le Brésil. » En effet, la position de certains États et l'équilibre des

Impressions de l'extérieur du centre de négociations à Bonn (© Verena Flues)



puissances ont changé. Ainsi, par exemple, «si vous additionnez les émissions de l'Union européenne et des États-Unis, vous arrivez aux émissions chinoises, ce qui n'était pas le cas à Kyoto».

Le Luxembourg profite tout de même d'autres avantages qui pourraient aider le Grand-Duché à bien défendre la position de l'UE. L'exiguïté du pays représente certainement un avantage, dans la perspective des grandes puissances, non seulement à l'intérieur, mais aussi à l'extérieur de l'Union. Le Grand-Duché ne semble guère représenter une menace, parce qu'«on a moins d'intérêts propres». De plus, en tant que pays et société plurilingue, «on parle plusieurs langues et on comprend les pays UE qui jouent un rôle clé dans le changement climatique qui sont souvent les grands États membres comme la France, l'Allemagne, l'Angleterre».

Paris – alliée de l'UE dans les négociations ?

On pourrait se demander si la future Présidence de la COP française et le lieu des négociations favorisent l'un ou l'autre. Le lieu de la négociation peut jouer un rôle symbolique dans les échanges diplomatiques, surtout lors des processus de paix – prenons l'exemple récent de l'accord entre le gouvernement colombien à La Havane et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), qui partageaient à la base les principes de l'idéologie communiste. Les négociations sur le changement

climatique donnent lieu à des constellations certainement plus complexes vu le nombre d'acteurs, de points de vue et d'intérêts. Ce qui importe alors, c'est un appareil diplomatique bien organisé et efficace, ce qui est le cas pour une puissance diplomatique comme la République française. Or, il se pose la question si les Français en tant qu'organisateur et l'UE peuvent être neutres? «*In fine*, beaucoup de gens semblent croire que l'UE ne va pas dire "non", parce que c'est un État membre qui organise la conférence. Par ailleurs, c'est sûr que les Français comprennent mieux la position de l'UE, puisqu'ils sont un pays membre.»

Les défis de l'UE à Paris

Si l'UE a une position très claire, notamment pour ce qui est de réduire les émissions à au moins 40 % par rapport au niveau de 1990, la Chine et l'Inde défendent également leur position. L'UE a donc besoin d'une stratégie de négociation qui aboutisse à un accord ambitieux et garantisse en même temps un consensus durable entre les pays.

Une bonne stratégie de communication est essentielle et «l'objectif est d'abord de bien vendre la position de l'UE». En effet, selon Sarah Blau, l'UE manque souvent d'une communication efficace quant à son engagement. Ceci pourrait aider l'UE à former des alliances, une stratégie clé pour garantir que l'Union ne soit pas écartée de la table des négociations. Il s'agit de trouver des pays tiers qui veulent eux

aussi un accord ambitieux et un objectif à long terme. Les intérêts des *key players* sur la scène internationale ne sont pas toujours identiques; c'est pourquoi l'UE vise les plus vulnérables et les plus menacés par les effets du changement climatique. Elle est un des plus grands contributeurs au développement et au financement climatique. Par conséquent, les pays les moins développés (LDC) et les pays de l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS) représentent des alliés potentiels plutôt que des grands pays émergents comme la Chine ou l'Inde.

D'une part, ces alliances sont une opportunité de présenter un programme ambitieux, mais, d'autre part, elles peuvent être un moyen de mettre la pression aux États qui dépendent actuellement de l'aide financière et ainsi faiblir la voix des pays émergents. Or, la création récente de la Nouvelle Banque de développement (États BRICS – Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), proposée comme alternative à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international, tout comme l'existante Banque asiatique de développement, pourrait remettre en question cette approche. L'UE est-elle d'opinion que d'autres contributeurs des pays émergents ont aussi un rôle à jouer dans le futur financement climatique? Est-ce une stratégie durable ou revêt-elle un caractère pragmatique? Une stratégie étant circonstancielle *per se*, il reste à voir comment et où l'UE se retrouvera sur la scène internationale et dans quelle constellation dynamique des pouvoirs. ♦

Les coprésidents aux négociations de Bonn

L'ADP est toujours présidée par un représentant d'un pays développé et d'un pays en développement. Les deux coprésidents font face à une mission herculéenne, étant donné qu'ils sont censés faciliter les négociations entre 196 parties et rédigent le document de base pour Paris 2015 – une fonction qui exige de la patience et un grand doigté diplomatique. L'Américain Daniel Reifsnyder et l'Algérien Ahmed Djoghlaïf assument cette responsabilité pour la COP en question. Dan Reifsnyder est le vice-secrétaire d'État adjoint à l'Environnement au Bureau des océans, de l'environnement et des sciences du Département d'État aux États-Unis. Il dirige la délégation des États-Unis dans les domaines de la protection environnementale et de la conservation dans la négociation de nombreux traités et accords multi- et bilatéraux. Ahmed Djoghlaïf a été le secrétaire exécutif de la Convention sur la diversité biologique et l'assistant du directeur exécutif du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).