

# Vu de France

## L'art (difficile) du compromis

La dynamique de la négociation sur le climat est le produit d'un équilibre des forces politiques à un moment donné. Il faut accepter et intégrer cette complexité pour envisager la construction d'un compromis tenable.

### MIES

Mission interministérielle de l'effet de serre.

Créée en 1992.

Rattachée au Premier ministre français tout en étant placée à la disposition de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement qui conduit la délégation française dans les négociations européennes et internationales sur le sujet.

[www.effet-de-serre.gouv.fr](http://www.effet-de-serre.gouv.fr)

### CAE

Conseil d'analyse économique

Créé en 1997.

Rattaché aux services du Premier ministre français. Cherche à éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique. Examine notamment les questions qui lui sont soumises par le Premier ministre.

### Entretien avec Michel Mousel

Président de la MIES\*

### et Laurence Tubiana

Membre du CAE\*\*

**G**lobal Chance : Après une dernière nuit de négociation, les parties ont décidé d'ajourner la conférence de La Haye. Cette décision était-elle justifiée ? Certaines des propositions étaient-elles définitivement inacceptables, ou est-ce plutôt l'équilibre global qui n'était pas satisfaisant ?

Michel Mousel : Il était légitime de rechercher un accord aussi longtemps que possible. Le problème est que tout compromis était déjà largement déterminé par ce que Jan Pronk, le président de la conférence, avait retenu ou pas dans sa proposition, communiquée aux parties le jeudi matin. Or discuter à partir du texte de Pronk ne garantissait pas un accord globalement équilibré. La question était de savoir si l'on pouvait sacrifier un peu de l'application à court terme du protocole contre une garantie de viabilité à plus long terme. Sacrifier à court terme, cela veut dire accepter des réductions moins importantes d'émission de gaz à effet de serre par le biais des puits notamment, contre un régime d'observance jetant les bases d'un protocole durable, au-delà de la première période d'engagement. Mais ce n'était pas le cas : on était allé très loin dans la révision à la baisse des objectifs chiffrés, avec les concessions importantes faites sur les puits de carbone par l'Union européenne (UE) au groupe de l'Umbrella, mené par les Etats-Unis, tout en s'orientant vers un régime d'observance marqué par une conception de court terme, puisqu'il reposait largement sur les emprunts de crédits d'émission sur une période suivante.

Laurence Tubiana : L'hypothèse de négociation de la nuit de vendredi à samedi était de trouver un compromis

aussi bon que possible entre les trois angles du triangle de conflit avec l'Umbrella, c'est-à-dire l'extension des mécanismes de marché, la quantité de puits autorisée, et la dureté ou non du régime d'observance, mais surtout un compromis qui préserve l'efficacité du protocole au-delà de la première période d'engagement. Or il n'y a pas eu d'accord au niveau européen sur l'idée de privilégier les règles de long terme. Peut-être cette vision emporte-t-elle l'adhésion des pays européens. On sait notamment que le gouvernement français lui est favorable. Mais la question n'a pas pu être posée.

G. C. : Les délégués des pays en développement ont quitté très tôt le centre des congrès le samedi matin. Comment s'explique cette défection ?

**Bierre folle Pronk. Brasserie de la Maison Blanche :** « Quelqu'un en veut ? »  
La proposition de Jan Pronk vue par une ONG indienne, CSE.

M. M. : C'est peut-être un effet pervers de l'efficacité du coup de Pronk. En regroupant dans un bloc à part la question de la coopération Nord/Sud, et en satisfaisant les pays en développement sur un certain nombre de points, il leur a donné l'impression qu'ils n'avaient plus grand chose à négocier. Même si les pays les plus radicaux du groupe des 77 attendent



# omis

davantage. Si les délégués des pays en développement (PED) s'étaient sentis plus impliqués dans les discussions qui ont suivi, ils seraient sans doute restés. Mais on a dérivé sur une négociation purement interne aux pays industrialisés de l'Annexe I, qui en outre ne semblait pas susceptible d'aboutir. Ce n'était pas très motivant.

**L. T. :** Les pays développés ont également eu le tort de focaliser les discussions avec les pays en développement sur le financement de la coopération. Or les PED étaient là eux aussi pour négocier des règles, pas seulement des finance-

**LIRE  
REPERES  
PAGES 74-75**

ments. Pourquoi les avoir tenus à l'écart ? C'est peut-être dû à une défiance collective des pays de l'Annexe I quant à l'idée d'associer les pays en développement à la définition des règles du système économique. Les Américains et les Européens se sont comportés comme si les questions d'énergie, d'industrie étaient leur affaire, pas celle du Sud.

Il y a eu aussi des défections dans les rangs de l'Union européenne. Faute d'avoir mis à profit le processus préparatoire pour évaluer les gains et les pertes acceptables sur chaque point et l'équilibre à obtenir sur l'ensemble, la position européenne était bloquée. Le débat ne s'est finalement posé que le samedi matin, trop tard pour pouvoir négocier avec les autres. D'où le départ anticipé de certains délégués.

Plus fondamentalement, l'arrêt de la négociation s'explique par le fait que c'est l'Union européenne qui défendait la position radicale sur un certain nombre de sujets, et que son radicalisme l'empêchait de jouer les médiateurs. Or en matière environnementale, des compromis n'ont pu être trouvés au plan international que lorsque l'UE est en position de médiation. Là, elle était acculée dans une position très défensive. Pas tellement parce que le paquet de Pronk lui était défavorable, mais à cause de son radicalisme.

**G. C. :** S'agit-il aujourd'hui de trouver une stratégie à partir de la proposition de Pronk, ou peut-on imaginer un équilibre différent ?

**M. M. :** Jan Pronk a essayé à juste titre de prévenir trois risques fondamentaux. Le premier, c'est le chantage à la rupture des négociations, auquel les PED du groupe des 77 a eu recours plusieurs fois. Pour le prévenir, Pronk a avancé dans son bloc A des propositions qui allaient au-delà de celles des pays de l'Annexe I. Manœuvre qui a eu une conséquence importante, celle de priver l'Union européenne de la capacité de faire des jeux d'alliance.

Le deuxième risque est que la négociation se noie dans la multiplication des sujets. Pour y parer, Pronk a essayé de synthétiser les points de discussion en quatre blocs. Ce faisant, il a aussi enfermé physiquement la discussion, empêchant les négociateurs d'aborder les questions transversales à chacun des blocs, au demeurant les plus délicates.

Le troisième risque est lié à la dissymétrie des positions de l'Umbrella et de l'Europe : les pays de l'Umbrella défendent des intérêts nationaux, ceux de l'UE œuvrent davantage pour des principes. Pronk a fait le pari qu'étant lui-même européen, il pouvait tirer très loin l'Union vers les positions des Américains, pour faire en quelques heures toute la démarche vers une position de négociation que l'Union n'avait pas su faire auparavant. Vu par les Européens, cela signifiait faire d'emblée des concessions extrêmement importantes avant que les autres aient fait le moindre pas. Avec le danger que les grands principes tombent les premiers...

# NE?



## Le paquet de Pronk

● La 6<sup>e</sup> conférence des Etats parties à la convention climat, organisée à la Haye du 13 au 25 novembre, était présidée par Jan Pronk, par ailleurs, ministre de l'Environnement des Pays-Bas. Constatant au début de la deuxième semaine le blocage des discussions, Pronk prend l'initiative en soumettant à l'appréciation des parties une proposition de compromis. Dans un

effort de synthèse, le texte regroupe les 90 points de négociation en quatre blocs : le bloc A pour les questions propres aux pays en développement (financement de la coopération, renforcement des capacités, transfert de technologie...); le bloc B pour le partage entre les réductions d'émission à accomplir au plan interne (supplémentarité) et celles

autorisées à l'étranger (mécanisme de développement propre) ; le bloc C pour la question des puits de carbone ; le bloc D pour le régime « d'observance », c'est-à-dire les règles et sanctions en cas de manquement aux engagements. C'est à partir de cette proposition, rendue publique le jeudi 23 novembre, que les négociations se sont poursuivies.

Je pense que la démarche de Pronk était justifiée, même si la proposition était porteuse de nouveaux risques, même si elle est arrivée trop tard. La gestion du temps a d'ailleurs été désastreuse tout au long de la négociation. Les Européens, en particulier, étaient persuadés que les discussions aboutiraient au cours de la dernière nuit, tout comme à Kyoto. Mais la négociation de Kyoto était simple comparée à « l'usine à gaz » de La Haye, où il fallait se mettre d'accord sur des règles très précises. Les discussions ne pouvaient pas se clore par un accord à l'arraché.

**L. T. :** Le compromis de Pronk était clairement défavorable à la position européenne, mais il n'était pas mauvais pour autant. Il faut raisonner en termes de stratégie de négociation, tenir compte du fait que l'Union ne pouvait pas présenter elle-même de compromis. Pour des raisons d'équilibre des forces, l'UE ne peut pas jouer les outsiders ou les radicaux comme le font les Américains. Elle ne peut tenir une ligne offensive en matière environnementale que si elle rallie tous les autres acteurs contre les plus réactifs. La leçon à en tirer pour la suite, c'est que les jeux d'outsider ne fonctionnent pas, et que le texte de Pronk, qui finalement reste sur la table de négociation, pourrait à quelques améliorations près être soutenu par l'Union européenne pour se mettre en position de médiation.

**G. C. : Un mot sur le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans la négociation...**

**L. T. :** La coalition efficace à La Haye était la coalition des « non ». Les ONG estimaient qu'il était prématuré d'arriver à un accord, même si cela risquait d'être pire avec une administration Bush. Elles refusaient tout compromis et ont choisi de repousser l'accord à plus tard. Or les gouvernements ne négocient plus tout seuls, mais discutent en permanence avec les lobbies classiques privés, qui ont joué un rôle plutôt mineur à La Haye, et avec les

ONG. A La Haye, les ONG ont activement encouragé l'Union européenne à reporter les discussions. En tout cas, les environnementalistes, les ONG de développement ou représentant les peuples indigènes ne se sont pas manifestées. La consultation avec les délégués européens était permanente. Est-ce positif ? Cela dépend des cas. En l'occurrence, non, les ONG ont empêché les Européens de jouer les médiateurs.

**G. C. : La préparation de la conférence par l'Union européenne sous présidence française a montré combien il est difficile d'amener les Quinze à discuter d'une position stratégique. Comment pourrait-on améliorer ce fonctionnement ?**

**M. M. :** Il existe une difficulté institutionnelle propre à l'UE, au-delà des différences politiques entre Etats membres.

Dans un système à quinze assis sur la règle de l'unanimité, il est plus facile de se mettre d'accord sur les grands principes que sur les points de négociation détaillés. Or dans une négociation multifacettes comme celle de La Haye, il n'y a pas une réponse simple mais des combinaisons possibles. Gérer cela à quinze dans l'unanimité est très délicat.

L'UE bute en outre sur le problème des relations entre les petits et les grands pays membres. Le rejet du compromis ultime est dû en partie à une réaction des petits pays, qui ont eu le sentiment de ne pas avoir participé à ce qu'on leur présentait. Les grands pays devraient faire attention à ne pas prétendre exercer un leadership naturel, sachant mieux que les



autres ce qui est bon ou pas pour l'Europe. Cela peut être catastrophique sur le terrain de l'organisation, lorsque se font jour des comportements du type « *c'est nous qui négocions parce que c'est nous qui savons* ».

**L. T. :** Les chefs de délégation européens ont eux-mêmes dressé le constat de l'inefficacité du processus de préparation technique. En même temps, ils ont tout fait durant les mois précédant La Haye pour que le Conseil européen des ministres de l'Environnement ne puisse pas se saisir de la question politique. Ce sont les ministres de l'Environnement qui sont en charge de la négociation climat. Or les discussions sont très difficiles, les enjeux économiques et les enjeux d'opinion sont considérables, et ces ministres, qui ne sont généralement pas des ministres forts, ont une responsabilité excessive dans cette négociation par rapport à leur influence dans leur gouvernement. Leur position politique interne ne leur permet pas de s'écarter du mandat de négociation qu'ils ont reçu autant qu'il serait nécessaire. Si les chefs de gouvernement ou les ministres des Finances avaient été en charge de la négociation, ils auraient peut-être pu le faire.

**G. C. :** Les positions européennes étaient souvent plus proches de celles du G77 que de l'Umbrella. Pourtant, l'Union n'a pas bénéficié d'un soutien fort des PED à La Haye, à l'inverse de ce qui s'est passé à Kyoto. Comment l'expliquez-vous ?

**M. M. :** Les Européens n'ont pas vu que les pays en développement étaient déterminés à obtenir à La Haye des réponses à certaines questions qui traînaient depuis Rio, et qui convergeaient sur les problèmes de financement. Pourtant, le fait que l'Europe plaide pour une entrée en vigueur rapide du protocole ne pouvait que renforcer les PED dans l'idée que c'était le moment ou jamais d'obtenir gain

de cause. En outre, les pays industrialisés clamaient que la situation économique était florissante. Mais si le contexte économique était favorable, le contexte idéologique ne l'était pas. Il aurait fallu faire la critique d'une certaine forme de coopération.

Je crois en outre qu'il existe une ambiguïté politique quant à la place de la convention climat dans l'après Rio. Certains pays, notamment de l'Est, nient catégoriquement que la convention climat puisse être non seulement une convention d'environnement, mais aussi une convention de développement. Or, seule la prise en compte de la diversité des stades de développement permet d'imaginer qu'un jour les PED prennent eux aussi des engagements contraignants. Ce qui est indispensable à long terme à l'efficacité du protocole !

**L. T. :** L'UE s'est trouvée dans un blocage complet sur la question du financement des pays en développement. Je m'explique difficilement l'importance d'une question représentant un milliard de dollars par an dans une négociation où les enjeux financiers sont bien plus colossaux. Il y a une contradiction entre l'importance d'acquiescer le soutien des PED et la crispation financière. Cela renvoie peut-être aux relations entre politiques et experts dans l'ensemble de la négociation. Les propositions innovantes en matière de coopération, notamment l'idée d'accroître le rôle du Fonds pour l'environnement mondial, se sont heurtées à la détermination des experts européens de ne pas toucher au système d'aide multilatérale européen. La négociation avec les PED a été contrôlée par le niveau technique des administrations centrales des différents pays membres, sans arbitrage politique.

**G. C. :** Quelles initiatives semblent aujourd'hui nécessaires pour parvenir à une ratification au printemps ?

**M. M. :** Il faut reprendre contact avec les PED sans attendre que l'administration Bush se manifeste. Même chose avec les pays du groupe de l'Umbrella autres que les Etats-Unis. A La Haye, ce groupe s'est à plusieurs reprises révélé plus divers qu'on ne le pensait. Les Etats-Unis ont même eu besoin d'y mettre bon ordre, notamment sur la question de l'observance. Il faut main-

tenir la pression parce que l'issue de la négociation se joue en partie au sein des opinions publiques des pays de l'Annexe I. Nous devons manifester notre volonté de bousculer les choses. Il y a péril en la demeure si les Européens s'enferment dans leur certitude d'avoir évité un mauvais accord.

**L. T. :** Une implication plus grande des chefs de gouvernement est indispensable. A défaut de négocier directement, il faut au moins qu'ils délivrent leur appréciation du processus. La position de négociation européenne est très dégradée par rapport à ce qu'elle était avant

## Ratification sous contrainte

Le protocole de Kyoto ne sera effectif que s'il est ratifié par 55 pays signataires représentant 55 % des émissions de gaz des pays industrialisés. Autrement dit, si les Etats-Unis ne ratifient pas, l'accord du Japon, de la Russie et de l'Europe est indispensable. Le protocole de Kyoto prévoit que la ratification doit intervenir au plus tard en 2002. A ce jour, une trentaine de pays ont ratifié, essentiellement les Etats insulaires du Pacifique.

le compromis à venir risque d'être présenté comme un recul sur le plan environnemental. Mais sa vertu pourrait être de préserver la dynamique de la deuxième période, c'est-à-dire l'entrée à moyen ou long terme des pays les plus pollueurs. Or ce n'est pas facile à vendre politiquement. Pour y parvenir, il faut absolument que les chefs de gouvernement s'engagent. C'est plus facile de vendre la position radicale, celle de La Haye. L'opinion publique européenne soutient les négociateurs de l'UE pour n'avoir pas cédé sur un texte présenté comme inacceptable ; mais on sait bien que l'on ne pourra pas obtenir beaucoup mieux... ■

\*MIES

35, rue St Dominique  
75007 Paris – France

E-mail :

[m.moussel@mies.pm.gouv.fr](mailto:m.moussel@mies.pm.gouv.fr)

\*\*CAE

Hôtel de Broglie  
35, rue Saint-Dominique  
75700 Paris – France

E-mail

[l.tubiana@cae.pm.gouv.fr](mailto:l.tubiana@cae.pm.gouv.fr)

