

# Climat: une "dirty" diplomatie?

10 Août 2009 Par  
Jade Lindgaard

- En décembre, se tiendra à Copenhague **un sommet du climat** historique destiné à donner une suite au protocole de Kyoto –qui fixe des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2012. Les implications de cette négociation sont considérables: coûts industriels et économiques pour les pays industrialisés, poids sur le développement des pays pauvres et émergents... Chaque grand rendez-vous international fait se déplacer des milliers de négociateurs, de conseillers, et d'observateurs (ONG, entreprises). Quand les pays concernés en ont les moyens. Dans les mois et semaines qui viennent le calendrier est chargé: nouvelle session préparatoire à **Bonn** du 10 au 14 août, puis à **Bangkok** début octobre, et Barcelone début novembre, mini-sommet de chefs d'Etat à New York en septembre.

L'échéance de Copenhague fait l'objet d'une intense activité diplomatique. Pour l'essentiel, elle se déroule en coulisse. Comme au temps de l'apogée des **discussions de l'OMC**, le jeu est inégal entre les acteurs, et les écarts parfois grands entre les discours officiels et la réalité des échanges entre les uns et les autres. La grande technicité des discussions –connaissances scientifiques pointues, codes diplomatiques complexes– rend certains petits Etats tributaires de l'aide de leurs partenaires. Cette dépendance permet-elle l'exercice de pressions clandestines des pays industrialisés sur les plus pauvres?

*«Mon expérience c'est que les pays développés ont tendance à user de tous les moyens à leur disposition pour influencer le résultat des négociations au point qu'au niveau technique des discussions, les pays en développement ne sont pas libres»*, témoigne auprès de Mediapart l'ancien négociateur d'un pays en développement qui pourrait reprendre du service pour la «conférence des parties» (COP 15), intitulé officiel du sommet de Copenhague de la fin 2009.

Un autre expert, conseiller technique d'un autre Etat non industrialisé, croit même voir à l'œuvre une «*dirty diplomacy*», une diplomatie de mauvais coups destinée à faire endosser à certaines nations pauvres les positions occidentales. A l'approche de Copenhague, la demande portée par les ONG d'«*une justice climatique*» s'accompagne désormais de la dénonciation du «*colonialisme du climat*».

## • "Chevaux de Troie"

*«Vous imagineriez des délégués chinois débarquer à Londres, Paris ou Tokyo pour faire du lobbying auprès des responsables des négociations climatiques et leur conseiller de prendre telle ou telle position? Eh bien c'est ce qui se passe dans certains pays en développement!»,* raconte le négociateur contacté par Mediapart. Une négociatrice latino-américaine s'est ainsi vue sollicitée par des délégués britanniques pour une rencontre informelle. Des délégués danois ont aussi été reçus dans quelques capitales, dont Manille, «*pour discuter et influencer la position*» philippine, raconte-t-il. Des rencontres bilatérales, officielles ou officieuses. «*Pour les pays développés, la négociation ne s'arrête pas à l'agenda officiel des rencontres, elle se déroule aussi en dehors*», poursuit-il.

Parmi les pays du **G77+la Chine**, le principal groupe de pays non développés au sein de la convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), **certaines délégations** comprennent des conseillers étrangers, souvent occidentaux. C'est le cas d'au moins huit petits Etats insulaires et pays moins avancés: République démocratique du Congo, Gabon, Madagascar, les îles Cook, les îles Marshall, la Micronésie, la Papouasie Nouvelle Guinée, Tuvalu.

Certains de ces conseillers ont auparavant directement travaillé pour leur gouvernement ou des agences gouvernementales: c'est le cas d'un conseiller australien des îles Marshall, précédemment employé par

Canberra au ministère des affaires étrangères et du commerce, et dans la même délégation, d'un Américain ancien collaborateur de la mairie de New York.



*Dean Bialek, délégué des îles Marshall, ancien du ministère Australien des Affaires Etrangères et du commerce.*

On trouve un ancien coordinateur national du Nicaragua, rattaché à la présidence de la République, représentant aujourd'hui la Papouasie-Nouvelle Guinée, et un ancien employé italien du programme des Nations-Unies pour le développement dans la même délégation (qui compte pas moins de huit conseillers étrangers dont quatre Italiens). Un conseiller de la RDC est un Américain qui a travaillé pour la Banque mondiale et le programme des Nations-Unies pour le développement.

*«La plupart des conseillers étrangers des pays en développement sont de grands défenseurs du sud, analyse l'ONG **Oilwatch international**, auteure d'un mémo à l'adresse des environnementalistes impliqués dans les négociations, mais il y a parfois des raisons de douter de leurs motivations», certains risquant de servir de «chevaux de Troie».*

- ***Souçons d'appels téléphoniques à la sortie des réunions***

Un expert étranger anciennement conseiller d'un petit Etat insulaire raconte: *«Pour avoir personnellement discuté avec eux, je sais que certains ont des liens étroits avec les gouvernements australien et néo-zélandais par exemple».* Au point que *«lors de réunions cherchant à établir une position commune des pays du Sud, la présence des conseillers étrangers a rendu la tâche plus difficile»* rapporte un ancien négociateur d'un pays en développement. En confidences, certains négociateurs admettent parler *«moins librement»* en présence des délégués étrangers.

En juin, lors d'une réunion du G77, la demande est expressément formulée de garder strictement confidentielle le contenu des discussions entre les participants. Des représentants soupçonnent des délégués étrangers de téléphoner à leurs Etats d'origine à peine sortis de réunions. *«Chaque pays décide de qui le représente, cela relève de sa souveraineté»,* analyse le négociateur, *«mais les positions défendues par ces délégués étrangers sont-elles conformes à ce que leurs mandataires ont voté? Défendent-elles les intérêts à long terme de ces pays?».* Selon lui, ce n'est pas toujours le cas.



*Sommet du climat à Poznan, décembre 2008.*

Par exemple? Madagascar, en décembre dernier. A Poznan, en Pologne, se réunit **la COP 14**, sommet intermédiaire de préparation de l'échéance de Copenhague. Le 6 décembre, Antananarivo présente sa **contribution** sur la «*vision partagée*» d'une action concertée, nom de code en langue onusienne du climat pour parler de l'extension des contraintes du protocole de Kyoto au Etats du sud-jusqu'en 2012, seules les nations industrialisées sont soumises à l'obligation de diminuer leurs gaz à effet de serre.

A la stupéfaction de certains observateurs, Madagascar propose un objectif de réduction absolue des émissions des pays en développement: - 25% en 2050 par rapport à 2000. C'est la première fois qu'un Etat non industrialisé propose formellement d'appliquer à son bloc un impératif de baisse effective –et plus seulement une décélération de la hausse de ses émissions–. Le groupe du G77 + la Chine, dont Madagascar fait partie, refuse le principe même d'engagements chiffrés pour les nations en développement.

Le reste de la contribution apparaît assez décalé avec ce que se défendent habituellement les alliés d'Antananarivo: réduire les émissions mondiales «*d'au moins 50% en 2050 par rapport à 1990*» alors que les PMA demandent une baisse comprise entre -50 et -85%, réduire les émissions des pays développés de 25 à 40% en 2020 alors que les PMA demandent au moins 40%, limiter la hausse des températures mondiales à pas plus de 2°C –alors que les petits Etats insulaires la limitent à 1,5°.

Comment Madagascar, membre des PMA, a-t-il pu défendre ces positions? «*Contre toute attente, cette proposition semble contraire aux intérêts des pays en développement, dont Madagascar lui-même, s'étonne un expert en négociation climatique, et semble en grande partie s'aligner sur la position défendue par la France au nom de l'Union européenne. C'est d'autant plus étrange que la position française est bien moins favorable à Madagascar que celles du G77, de la Chine, des PMA et de l'Apei (Alliance des petits états insulaires)*».

- ***La "stratégie de surenchère" des petits pays***

Or dans la délégation de Madagascar, et en première ligne à la table des négociations, on trouve alors un jeune consultant français, Fabien Monteils. Doctorant au centre d'études diplomatiques et stratégiques de Paris (**Ceds**), il a travaillé pour le cabinet de conseil en stratégie Eurogroup, et préside une ONG de défense du récif corallien, Acroporis. Jusqu'il y a peu, il travaillait à Madagascar, en mission pour le compte d'une ONG allemande de développement, **GTZ**. Tout en conseillant la délégation malgache. En avril dernier, il

est à Bonn pour une précédente session préparatoire, comme en témoigne **cette interview** accordée à climate changeTV.



*Fabien Monteils sur Climate change TV.*

Joint par Mediapart, Fabien Monteils répond que *«Madagascar est un pays très ambitieux et exigeant en matière de négociations internationales, contrairement à ce que vous interprétez de cette soumission»*. Depuis décembre 2008, la position d'Antananarivo a évolué: la capitale malgache s'est associée aux nouvelles propositions des PMA, ce qui dans les faits, précise le conseiller, signifie que *«Madagascar a actualisé ses niveaux d'exigences à la hausse»*. Cela vaut pour les réductions d'émissions mondiales et des pays industrialisés, et sur la hausse de la température mondiale. *«Tous les éléments qui tombent en "contradiction" sont naturellement actualisés dans la position malgache»*, précise encore le consultant français.

Les choses n'ont pourtant pas l'air si claires et tranchées pour Lydie Raharimaniraka, du **ministère malgache** de l'environnement, des forêts et du tourisme, qui explique à Mediapart qu'*«on n'a pas changé depuis Poznan»* et que si Madagascar s'est aligné sur les trois groupes auxquels il appartient (Groupe africain, PMA et G77), la contribution du 6 décembre 2008 reste sur la table, inchangée, car *«aucun de ces groupes ne nous a interpellé à ce sujet»*. Si changement il y a, il se décidera à Madagascar, *«pays souverain»* tient-elle à préciser. Une certaine confusion semble donc entourer le sort de la proposition malgache, à propos de laquelle les services du ministère doivent se prononcer dans les semaines qui viennent. Et une susceptibilité non dissimulée sur la souveraineté diplomatique de Madagascar. *«A titre personnel, je pense qu'il ne faut pas sortir des groupes de pression»*, souffle pour sa part un autre conseiller malgache.

Surtout, Antananarivo maintient sa proposition de réduction absolue de gaz à effet de serre pour les pays en développement. Cela *«a valu à Madagascar les gros yeux de nombreuses ONG et pays à l'époque»* reconnaît Fabien Monteils. Il justifie la demande de baisse de 25% d'émissions en 2020 par rapport à 2000 sur *«une simple règle de trois: considérant que l'objectif scientifique recommandé par le Giec est d'atteindre le pic d'émissions avant 2020 et que les objectifs recommandés pour les pays industrialisés à cette date sont de «X», cela signifie mathématiquement que les pays en développement ont aussi des objectifs quantifiés»*.

Raisonnement qui fait sursauter un expert en négociation climatique qui a conseillé un petit Etat insulaire: *«cela pose un vrai problème méthodologique car il n'est pas fait référence aux émissions passées et à la responsabilité historique des pays industrialisés. Surtout, cela revient à définir le partage de l'atmosphère global à partir des besoins d'une petite minorité de la population mondiale, vivant dans les pays développés. Sans se demander si l'espace accordé aux pays en développement est compatible avec leurs besoins de développement économique et social»*.

Fabien Monteils n'en démord pas: «il y a naturellement des intérêts différents entre Madagascar, ultra vulnérable et aux capacités propres très limitées» et «des économies et pays plus développés au sein du G77 et de la Chine». Le jeune français fustige aussi «la stratégie de surenchère» de certains pays «y compris parmi les PMA (et beaucoup en Afrique) et les petits états insulaires» qui considèrent «une stratégie de confrontation qui consiste à exiger l'impossible».

- **"Se noyer ou mourir de faim"**

Quelles conséquences de l'initiative malgache sur la scène diplomatique? Pas énorme. Mais pas nulle non plus: la contribution fait désormais partie du volumineux corpus de contributions servant de base au texte de nouvel accord en négociation sur la prolongation du protocole de Kyoto. «Il ne faut pas y voir un complot diplomatique!», met en garde un expert auprès de la délégation d'un Etat insulaire, «mais le fait est que les gouvernements européens sont assez bien coordonnés et qu'ils ont une stratégie en commun: traiter différemment les grands émergents (Chine, Inde...) et les plus pauvres, c'est une manière de diviser le bloc du sud». La présence d'un conseiller français dans la délégation malgache n'indique pas en soi que Paris cherche à actionner de l'intérieur la position de l'une de ses anciennes colonies. Mais elle donne une tonalité, une couleur à la position malgache, une vision du jeu diplomatique fortement influencée par la culture et la formation du consultant. Idem dans d'autres cas.

Les Maldives, petit Etat insulaire particulièrement menacé par la hausse du niveau des océans, viennent de proposer la création d'un **groupe «V8»**, regroupant les huit pays les plus vulnérables (Maldives, Bangladesh...).



*Les Maldives.*

D'autres envisagent la constitution d'un «V20», en analogie au G20. Selon l'expert en négociation climatique joint par Mediapart, cette proposition de groupe des pays les plus vulnérables reçoit un fort soutien de la Grande-Bretagne. Des discussions bilatérales ont cours entre les Maldives et Londres. Enjeux des discussions: défendre le V8 et renforcer la pression sur l'Inde voisine pour lui faire accepter des objectifs absolus de réduction de ses émissions. De son côté, **la Banque mondiale** vient de publier une liste des 12 pays les plus menacés par le changement climatique.

«Pour l'instant le G77 tient bon» constate l'ancien négociateur d'un pays en développement, «mais beaucoup va dépendre de la façon dont les pays les moins développés et les petits états insulaires envisagent leur rôle dans ces négociations». Survivre ou se développer? C'est ainsi que l'ambassadeur d'un petit état insulaire a présenté, lors d'une récente réunion du G77, le dilemme qui est aujourd'hui celui de ses comparses : «On nous demande de choisir entre se noyer et mourir de faim».