



Négociations climatiques et commerciales : itinéraires croisés

Cédric Pène, Daniel Ramos, Ludivine Tamiotti

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2017/1 Printemps**, PAGES 129 À 140

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365676458

DOI 10.3917/pe.171.0129

Date de mise en ligne : 13/03/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-1-page-129?lang=fr>



CAIRN · INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Négociations climatiques et commerciales : itinéraires croisés

Par **Cédric Pène**, **Daniel Ramos** et **Ludivine Tamiotti**

Cédric Pène, ancien conseiller à la délégation permanente de la France auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), est depuis 2010 conseiller au sein de la division de l'agriculture et des produits de base de l'OMC.

Daniel Ramos est officier juridique à la division du commerce et de l'environnement de l'OMC.

Ludivine Tamiotti travaille à l'OMC depuis 2001. Elle est en charge de l'équipe environnement au sein de la division du commerce et de l'environnement. Elle est auteur principal du rapport de l'OMC et du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) sur le commerce et le changement climatique¹.

Depuis quelques années, les négociations multilatérales en matière commerciale et climatique connaissent des trajectoires différentes. Alors que la COP21 est vue comme un succès historique, les avancées dans le domaine commercial sont moins spectaculaires. Au-delà des enjeux respectifs – qui paraissent plus importants et urgents dans le domaine climatique –, des différences intéressantes peuvent être notées au sujet des modes de négociation ou du degré de contrainte pesant sur les parties.

politique étrangère

Les négociations multilatérales dans les domaines commercial et climatique lancées au début du ^{xxi}e siècle ont été soumises à rude épreuve en 2009, laissant craindre des divergences irréconciliables entre négociateurs. Sept ans plus tard, où en sommes-nous ? Sur le changement climatique, la COP21 de décembre 2015 a abouti à un succès historique avec l'adoption de l'accord de Paris, qui est entré en vigueur dès le 4 novembre 2016. Cet accord global a établi des objectifs ambitieux posant les jalons d'une nouvelle phase de coopération multilatérale pour faire face aux changements climatiques.

1. Cet article ne peut aucunement lier le secrétariat ou les membres de l'OMC et est sans préjudice des positions des membres de l'OMC ni de leurs droits et obligations dans le cadre de l'OMC.

En matière commerciale, quelques jours plus tard, la Conférence ministérielle de Nairobi a certes débouché sur un accord historique sur l'élimination des subventions à l'exportation dans le domaine agricole, mais a aussi acté des divergences persistantes entre les membres de l'OMC sur la manière de poursuivre les négociations de Doha initiées en 2001.

Comment comprendre les chemins divergents suivis par chacune de ces deux négociations et quelles perspectives peut-on envisager compte tenu de l'instabilité actuelle du contexte international ?

Des facteurs de blocage initiaux communs

Les négociations multilatérales sur le changement climatique et sur le commerce ont bien sûr des objectifs différents : la première vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à aider les pays les plus pauvres à faire face aux conséquences du changement climatique. La seconde vise à contribuer à la croissance économique et au développement, en particulier des pays les plus pauvres, par le biais d'une libéralisation accrue du commerce international.

Des points communs peuvent toutefois être observés. Ces deux négociations visent à définir des règles et approches communes mais différenciées, applicables aux mesures prises par les gouvernements de toutes les parties prenantes. Il semble aussi acquis qu'une gouvernance et une coopération multilatérales constituent la *first best solution*. Enfin, certains pays craignent de s'engager trop avant de manière autonome ou collective dans des approches aux conséquences potentiellement coûteuses, au moins à court terme, au profit d'autres pays qui joueraient les « passagers clandestins ».

Dans ce contexte, la première difficulté commune à ces deux négociations est constituée par leur complexité croissante. Celle-ci résulte de la multitude de sujets à négocier, de nature parfois très technique, et aux interactions et effets complexes et difficiles à évaluer globalement. Cette complexité rend l'identification par les gouvernements de leurs positions et intérêts respectifs plus difficile. Elle a également pour effet de créer une tension entre négociateurs – dont l'expertise devient de plus en plus spécialisée – et décideurs politiques qui doivent entériner la décision finale et qui ont besoin pour cela de problématiques et de positions simples.

Ces négociations, qui impliquent un grand nombre de parties et sont fondées sur le principe de la décision par consensus, doivent trouver un équilibre entre transparence et efficacité. Les attentes des gouvernements ne participant pas aux discussions les plus sensibles en cercles restreints, de même que celles de groupes d'intérêts variés doivent ainsi être prises en compte.

Finalement, et peut-être plus fondamentalement encore, le succès repose sur le difficile équilibre à trouver entre les efforts respectifs à consentir par les pays développés et les grands pays émergents. Ces derniers sont des acteurs incontournables mais la question de leur contribution est controversée, selon qu'on l'estime à l'aune de leur poids dans l'économie mondiale ou à celle de leur étape de développement.

Climat : de la défaite de Copenhague au triomphe de Paris ?

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) établit les bases pour faire face au défi commun que représente le changement climatique. Elle reconnaît que les parties prenantes sont à des étapes d'industrialisation diverses et que leur contribution au changement climatique diffère.

Adopté en décembre 1997, le protocole de Kyoto opérationnalisant la Convention n'est entré en vigueur qu'en 2005. Il n'a pas été ratifié par les États-Unis et couvre seulement une courte majorité des émissions globales. Il établit des obligations pour les pays industrialisés, mais pas pour les pays en voie de développement, suivant une approche « de haut en bas » (*top down*). Cependant, l'essor économique rapide des pays émergents pendant les années 2000 et l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre correspondantes, ont remis en question la division stricte entre pays industrialisés et pays en voie de développement.

Des efforts importants ont été réalisés à Bali en décembre 2007 pour renforcer la coopération sur le changement climatique. Mais les différences d'ambition et de compréhension du rôle que les pays en voie de développement devraient jouer ont grandement contribué à l'échec des négociations à Copenhague en décembre 2009.

Le processus s'est progressivement remis en marche fin 2010 à Cancun et des négociations sur un nouvel « instrument juridique avec force légale » se sont intensifiées à partir du moment où les parties ont décidé de notifier leurs contributions respectives pour réduire les gaz à effet de serre sur une base volontaire, en 2013 à Varsovie. En d'autres termes, les parties ont acté une approche « de bas en haut » (*bottom up*) par laquelle elles s'engageraient sur des contributions volontaires, individualisées, programmées (c'est-à-dire adaptées à leurs propres besoins) et déterminées au niveau national avant la Conférence des Parties de Paris.

L'engagement préalable des acteurs majeurs, en particulier l'accord entre la Chine et les États-Unis et la présentation commune de leurs engagements

dans le domaine climatique en novembre 2014, ont sans conteste contribué à la dynamique vertueuse qui a conduit au succès de la Conférence à Paris.

Commerce : de l'échec de Genève au pragmatisme de Nairobi ?

Le « cycle du développement » a été lancé en novembre 2001 par les membres de l'OMC à la Conférence ministérielle de Doha, deux ans après l'échec du lancement du « cycle du millénaire » à Seattle. L'ordre du jour était large et soigneusement dosé : il comportait plus d'une vingtaine de chapitres, allant des sujets traditionnels dits d'accès au marché (produits industriels, services et agriculture – y compris subventions agricoles), jusqu'à des sujets plus novateurs tels que les subventions aux pêcheries, les liens entre commerce et investissement, les relations entre règles de l'OMC et accords environnementaux multilatéraux, etc.

Le cycle de Doha suivait la logique classique d'engagement unique, selon laquelle il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout. Il plaçait en son centre les besoins et intérêts des pays en développement et en particulier des pays les moins avancés. Pendant près de sept années de négociations intenses, marquées par une succession de rendez-vous ministériels qui n'ont jamais permis de mettre un point final au cycle de Doha, ses membres ont tenté de construire par itérations successives un résultat acceptable pour tous.

Cette période a en particulier été marquée par un basculement du « centre de décision informel », l'ancienne « quad » dominée par les États-Unis et l'Union européenne (avec le Japon et le Canada) étant remplacée à compter de 2004 par un groupe restreint comprenant outre les États-Unis et l'Union européenne, le Brésil, l'Inde puis la Chine, parfois avec deux ou trois autres membres.

L'échec du rendez-vous ministériel de juillet 2008 en raison principalement de désaccords sur le degré d'effort à consentir par les pays émergents sur certains sujets « traditionnels » d'accès au marché, a marqué un tournant en conduisant certains participants à conclure que le modèle classique des négociations commerciales ne fonctionnait plus.

Au vu de cette absence de résultat sur le front multilatéral, un regain d'intérêt marqué pour les grandes négociations régionales et plurilatérales s'est donc fait sentir autour de 2010². Ces négociations portent sur des sujets

2. Citons le Partenariat transpacifique (TPP), le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP), l'accord UE/Japon, le partenariat économique intégral régional (RCEP), l'accord sur le commerce des services (TISA)...

d'accès au marché mais également sur de nombreux «nouveaux sujets». Des négociations d'accords régionaux ont aussi été engagées entre les quatre acteurs majeurs du commerce mondial que sont les États-Unis, l'Union européenne, le Japon et désormais la Chine³. Ceci a constitué un changement clé d'approche depuis la création de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT).

Après une nouvelle tentative infructueuse au printemps 2011, les participants ont fini par constater leur incapacité à conclure le cycle de Doha tel qu'initialement prévu. Ils ont décidé, lors de la Conférence ministérielle de Genève de décembre 2011, de rompre de fait avec le principe de l'engagement unique en se fixant comme objectif de «faire avancer les négociations, là où des progrès peuvent être réalisés [...] avant la pleine conclusion de l'engagement unique».

Un regain d'intérêt pour les grandes négociations régionales

Forte de cette nouvelle orientation, l'OMC a conclu avec succès la Conférence ministérielle de Bali en décembre 2013 avec en particulier l'accord sur la facilitation du commerce et l'adoption d'une solution temporaire sur les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire.

Une ultime tentative de conclure le cycle de Doha, ou à tout le moins les négociations sur les sujets centraux d'accès au marché en matière agricole, industrielle et de services ayant encore avorté en 2014-2015, la Conférence ministérielle de Nairobi de décembre 2015 a débouché sur plusieurs décisions, dont un accord historique sur l'élimination des subventions aux exportations agricoles.

Pour la suite, la déclaration de Nairobi reconnaît officiellement le désaccord des participants sur la manière de poursuivre la négociation ainsi que leurs divergences sur le champ des questions à négocier, certains souhaitant introduire de nouveaux sujets comme le e-commerce, et d'autres accordant la priorité aux sujets de Doha.

Commerce et climat, différences et similitudes

Perception des enjeux : climat à la hausse, commerce à la baisse ?

En matière climatique, la première décennie des négociations dans le cadre de la CCNUCC a été caractérisée par une participation parfois timide de la

3. Il n'existe toutefois pas de négociation incluant les États-Unis et la Chine d'une part, et l'UE et la Chine d'autre part.

part de la société civile. Néanmoins, l'établissement de preuves scientifiques de plus en plus incontestables, telles que celles fournies par les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), ainsi que certains phénomènes climatiques extrêmes comme l'ouragan Katrina en 2005, ont attiré l'attention des médias et de la société civile sur les conséquences des changements climatiques et galvanisé l'engagement des différents acteurs. Les enjeux économiques majeurs en termes de coûts (mesures d'atténuation, risques financiers en cas d'inaction), mais aussi d'opportunités (investissements dans les énergies renouvelables) ont contribué à donner un coup d'accélérateur aux négociations climatiques.

En matière commerciale au contraire, les dernières années ont été marquées par un contexte économique maussade caractérisé par l'incapacité des principales économies mondiales, développées et en développement, à retrouver un moteur de croissance durable depuis la crise financière de 2007-2008. Avec pour corollaire une vague de méfiance, voire d'animosité croissante à l'égard de la libéralisation des échanges, et la montée d'un fort discours anti-globalisation dans plusieurs pays développés.

Accord holistique pour le climat, accords fragmentés pour le commerce ?

Au niveau climatique, le caractère mondial des gaz à effet de serre qui traversent les frontières ne permet pas d'envisager des solutions bilatérales ou régionales. Seul un accord global incluant une certaine masse critique de pays émetteurs peut avoir un réel effet. Les conséquences globales et inédites des changements climatiques signifient également que la négociation se mène dans un contexte où toutes les parties prenantes ont intérêt à trouver une solution commune. Ce jeu de négociation peut être perçu comme globalement à somme positive. Des efforts collectifs sont requis pour protéger un patrimoine commun de l'humanité.

Dans ce contexte, les négociations se sont articulées autour de deux problématiques. Premièrement, les négociateurs de l'accord de Paris ont essayé à tout prix d'éviter une situation similaire à celle du protocole de Kyoto. Les pays développés étaient les seuls à y avoir des obligations contraignantes alors que les pays en développement, et particulièrement les pays émergents, émetteurs de plus en plus significatifs de gaz à effet de serre, n'avaient pas d'obligation de prendre part aux efforts communs.

Deuxièmement, il était indispensable pour les pays en développement que les négociations reconnaissent la réalité historique des émissions de gaz à effet de serre : ce sont les pays développés, c'est-à-dire déjà industrialisés

qui ont le plus contribué aux changements climatiques. Cette réalité a été exprimée par le principe de responsabilités communes mais différenciées.

Le compromis final, un objectif global unique mais doté d'une grande flexibilité dans les moyens de mise en œuvre («des contributions à la carte»), est la nouveauté majeure des négociations sur le climat qui a permis le succès de la COP21.

Ainsi, le principe des responsabilités communes mais différenciées qui distingue pays développés et en développement est-il complété dans l'accord de Paris par la notion plus fine de participation des pays en voie de développement «eu égard aux contextes nationaux différents». Par exemple, dans le contexte du cadre de transparence renforcé, la décision de Paris reconnaît la «nécessité d'accorder une certaine flexibilité aux pays en développement parties *qui en ont besoin en fonction de leurs capacités*⁴».

Parallèlement, le volet financier – avec l'engagement minimal et progressif de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 – et le mécanisme de transfert de technologies – qui permettra aux pays d'indiquer leurs besoins technologiques pour mettre en œuvre leurs contributions nationales – ont aussi été indispensables pour garantir l'engagement des pays en voie de développement.

Au niveau commercial, les effets de distorsion d'une mesure spécifique prise par un État sont en général limités à un secteur donné et aux échanges avec certains partenaires. Contrairement au changement climatique où il s'agit d'un jeu essentiellement global, le jeu commercial peut donc être perçu comme une somme de jeux régionaux et sectoriels interconnectés, «l'engagement unique» visant à assurer un équilibre global des concessions.

**Une somme de
jeux régionaux
et sectoriels
interconnectés**

Si le fonctionnement par «grands cycles de négociations» semble remis en cause depuis la fin 2011, il n'est pas encore certain que ce changement soit durable. Si tel était le cas, cela mettrait fin à une tradition datant du GATT. Quoi qu'il en soit, les rendez-vous ministériels de l'OMC de 2013 et 2015 ont donc été marqués par la recherche préalable d'un «menu restreint» de sujets parfois disparates élaboré autour d'un «plat principal» et susceptibles de former un «paquet ministériel» – présentant un équilibre interne aux yeux des négociateurs.

4. Décision 1/CP.21 qui adopte l'accord de Paris, paragraphe 92(b), italiques ajoutées.

À Bali, en 2013, les négociations ont abouti en particulier à un nouvel accord multilatéral sur la facilitation du commerce largement fondé sur une logique de contributions volontaires pour les pays en développement, et prévoyant un soutien financier pour les plus vulnérables, ce qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler l'approche sur le changement climatique. En 2015, au sujet de la concurrence à l'exportation, les membres de l'OMC ont adopté une décision établissant des règles s'appliquant uniformément à tous les membres, avec des périodes de mise en œuvre plus longues pour les pays en développement.

Cette logique de «récolte biannuelle» semble également prévaloir pour la préparation de la Conférence ministérielle de Buenos Aires de fin 2017. Elle est toutefois remise en cause par certains pays, qui considèrent ces cycles comme trop courts pour permettre un bon travail préparatoire, en particulier sur les sujets techniques.

Parallèlement au cadre multilatéral, les négociations régionales ou plurilatérales sont apparues pour certains et au premier chef les États-Unis, comme une voie alternative permettant d'aboutir plus rapidement à de meilleurs résultats. Les accords régionaux ou la révision de l'accord plurilatéral sur les marchés publics négociée à l'OMC et entrée en vigueur en mars 2014, donnent ainsi lieu à un échange de concessions entre participants – dont les non-participants ne bénéficient pas. Il n'y a donc pas de passager clandestin et cette démarche peut même être perçue comme un moyen de renforcer les positions commerciales des participants vis-à-vis des autres pays. Ces derniers sont alors tentés de se remettre à parité en concluant des accords similaires ou en intégrant des accords existants.

Une autre variante consiste en un échange de concessions entre participants dont les bénéfices sont étendus à tous les membres de l'OMC. C'est le cas de l'élargissement du champ d'application de l'initiative sectorielle sur les technologies de l'information (*Information Technology Agreement*, ITA) adoptée fin 2015, comme de l'initiative sur les biens environnementaux (*Environmental Goods Agreement*, EGA) en négociation depuis 2014. Dans ce cas de figure, le problème du passager clandestin est traité en s'assurant que l'initiative atteint une «masse critique», c'est-à-dire que tous les acteurs majeurs en sont bien partie prenante.

C'est donc au final un sentiment de fragmentation dans le type d'accords produits qui prévaut aujourd'hui, comme l'illustre également le projet d'accord sur les subventions aux pêcheries dans la perspective de l'échéance de Buenos Aires fin 2017 : les États-Unis et 12 autres membres de l'OMC ont lancé en septembre 2016 une initiative plurilatérale tout en

indiquant être prêts à travailler en parallèle avec l'ensemble des membres en vue d'un résultat multilatéral.

Des négociations à la carte pour le commerce, innovantes pour le climat?

En matière commerciale, les modes de négociation reflètent la fragmentation des accords. Dans les initiatives plurilatérales ou régionales, il s'agit d'une négociation par « rendez-vous successifs » entre participants et excluant par construction les non-participants, avec une participation à géométrie variable des pays émergents. Ainsi la Chine participe à l'ITA et à l'EGA, mais pas à l'accord sur le commerce des services (*Trade in Services Agreement*, TISA). L'Inde et le Brésil ne participent à aucune des trois.

Sur la facilitation du commerce comme sur la déclaration de Nairobi, la négociation s'est menée par itérations successives autour d'un texte, impliquant tous les membres de l'OMC du début à la fin du processus.

Enfin, dans le cas de la concurrence à l'exportation et des autres thèmes agricoles, la négociation a suivi le schéma classique de la « pyramide » : début de négociation avec tous les membres marqué par une longue période sans progrès significatif, suivi par une phase finale et décisive de trois jours à Nairobi autour d'un petit groupe (le G5 composé de l'Union européenne, des États-Unis, du Brésil, de l'Inde et de la Chine) pour aboutir à un accord validé ensuite par l'ensemble des membres en réunion plénière⁵.

En matière climatique, les négociations menées tout au long des Conférences annuelles des Parties et des réunions préparatoires des organismes techniques à Bonn ont peu à peu inclus les éléments indispensables pour la concrétisation de l'accord de Paris. Différentes techniques de négociation ont été utilisées, avec pour premier objectif un processus de négociation aussi inclusif que possible. La thématique constante de la COP21 fut de « ne laisser personne derrière ».

Un processus de négociation aussi inclusif que possible

Les *Indabas* – technique de négociation des communautés du sud de l'Afrique, utilisée par les négociateurs en matière climatique depuis Durban en 2011 – ont aussi joué un rôle important. Cette technique met la

5. Dans un délai trop court pour permettre, contrairement à une pratique classique du GATT et de l'OMC, le passage par l'étape intermédiaire constituée par la *green room* d'une vingtaine de délégations représentatives des principaux « groupes » de membres.

priorité sur des négociations en groupes informels, au lieu de la formation plénière, pour discuter des points les plus sensibles. Toutes les parties sont invitées à être présentes, priées de transmettre clairement et informellement leurs préoccupations et à proposer des alternatives. La transparence et la franchise des débats aux *Indabas*, ainsi que l'approche pragmatique qui en a découlé, ont beaucoup aidé les presque 200 parties à la COP21 à résoudre leurs différences.

Finalement, certaines innovations dans l'organisation de la Conférence de Paris ont aussi joué un rôle essentiel. Par exemple l'organisation, au début de la COP et non à la fin comme c'était la coutume jusqu'alors, d'un événement politique de haut niveau – qui a permis de regrouper à Paris 150 chefs d'État – a immédiatement donné l'impulsion nécessaire au succès des négociations. La participation sans précédent de nombreux acteurs de la société civile, entreprises et organisations non gouvernementales, et la mise à disposition immédiate de tous les textes préliminaires ont aussi contribué au succès de la conférence en maintenant la pression sur les négociateurs.

Respect des engagements : contraignant pour le commerce, flexible pour le climat ?

En matière commerciale, le cadre juridique de l'OMC issu de l'accord de Marrakech de 1995 constitue un système abouti de règles. Il définit des procédures précises pour amender les accords ou décider d'une dérogation, et établit un système de règlement des différends. De plus, la perpétuation du mode de décision par consensus constitue l'ultime garant de l'acceptabilité par tous et donc de la viabilité du système.

Ce cadre constitue une grande force, mais il a l'inconvénient de créer une certaine rigidité quand il s'agit de faire évoluer les règles, compte tenu de l'extrême précaution des membres vis-à-vis de tout changement susceptible de générer de nouvelles obligations. Au final, ce cadre juridique est donc perçu par certains observateurs comme une des causes du grippe de la capacité de négociation et du mécanisme de décision de l'OMC.

En matière climatique, contrairement au cadre juridique de l'OMC, ni la CCNUCC, ni l'accord de Paris ne proposent de système de résolution des différends obligatoire et/ou doté de moyens de sanctions contraignantes pour sa mise en œuvre.

Néanmoins, trois mécanismes de suivi créés par l'accord de Paris peuvent être considérés comme une manière de faciliter et de vérifier la bonne mise en œuvre de l'accord.

Le « cadre de transparence renforcé » exige que chaque partie fournisse régulièrement des informations sur ses émissions nationales de gaz à effet de serre et sur la mise en œuvre des mesures d'atténuation et d'adaptation. Le « bilan mondial » de la mise en œuvre de l'accord effectué tous les cinq ans « afin d'évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l'objet de l'accord et de ses buts à long terme », donnera aux parties l'occasion de présenter leurs contributions et d'adapter leurs niveaux d'ambition. Enfin, le mécanisme prévu pour « faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions » de l'accord devra fonctionner de manière « transparente, non accusatoire et non punitive », accordant une attention particulière à la « situation et aux capacités nationales respectives des Parties ».

Paris un début, Nairobi une fin ?

La photographie de l'état des négociations multilatérales est aujourd'hui clairement à l'avantage du climat et la Conférence de Paris a constitué une avancée historique. Toutefois, il ne s'agit là que d'une étape et, comme l'ont noté certains observateurs, la COP21 n'est pas une fin mais un début.

La Conférence ministérielle de Nairobi, si elle marque pour certains l'arrêt du cycle de Doha dans sa forme actuelle, ne signe pas pour autant la fin de la fonction de négociation à l'OMC, y compris sur les « sujets de Doha ». Il serait plus juste de dire aujourd'hui que le système est en phase de réajustement.

Dans les deux cas, il s'agit de processus longs, portant sur plusieurs décennies, de construction et d'évolution d'engagements internationaux. Et si le système climatique est encore jeune, le système commercial a déjà derrière lui 50 années de GATT et 20 ans d'OMC qui le rendent peut-être plus difficile à réformer dans un monde en pleine évolution. Dans un cas il s'agit d'inventer, dans l'autre de renouveler.

Plus que jamais, l'ambiance est à la consolidation, dans les grands accords multilatéraux, des mesures et des règles déjà mises en place ou préparées au niveau national. Avec pour résultat des accords moins ambitieux, qui consolident un acquis et permettent de faciliter autant que possible le travail de transposition dans la législation nationale.

De plus, une base de compromis acceptable préalable entre pays développés et grands pays émergents, et d'abord entre États-Unis et Chine, constitue une condition certes non suffisante mais absolument nécessaire à tout accord.

Enfin, nonobstant les différences sur la substance, les deux processus pourraient utilement apprendre l'un de l'autre sur des sujets tels que l'approche de bas en haut «à la carte» (bien adaptée à la primauté du cadre national décrite plus haut), la capacité à mobiliser le secteur privé⁶, y compris sur le volet financement et la société civile côté climat, ou encore l'expérience en matière de mise en œuvre et de cadre juridique côté commerce⁷.

Le suivi de la mise en œuvre des engagements est crucial, tant il est vrai qu'un accord, quelle que soit sa valeur sur le papier, ne vaut *in fine* que par la manière dont il est appliqué. Ceci suppose des procédures effectives de transparence suivant une méthodologie aussi précise que possible, couplées à un mécanisme d'examen des mesures, par les pairs et/ou des parties tierces.

Certes, l'ensemble des points précédents suppose une relative stabilité du contexte international, et non pas, comme certains le craignent au vu de l'actuelle vague d'anti-globalisation, un accroissement des tensions voire une remise en cause des formes de gouvernance multilatérale. En matière commerciale, les perspectives multilatérales dépendront aussi du bilan des grandes négociations régionales et plurilatérales en cours, dont l'horizon semble quelque peu incertain en ce début d'année 2017.



Mots clés

Négociations internationales
Multilatéralisme
Commerce international
Changement climatique

6. Des initiatives sont également prises par l'OMC dans ce domaine.

7. On pourrait aussi ajouter une interrogation conjointe sur la manière d'optimiser la gestion du temps de ces négociations, marquées par de longues périodes de préparation souvent assez improductives par peur des pays de bouger trop tôt, et se concluant par des échéances ministérielles de quelques jours, véritables «grandes messes» médiatiques où tout doit se décider très vite et sous une pression extrême autour de textes parfois insuffisamment mûrés en amont et qui donnent un rôle critique à certains négociateurs clés ainsi qu'aux présidents des enceintes de négociation, y compris la Conférence ministérielle.