SÉRIE CIRGoM SUR L'AVENIR DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

L'avenir des Conférences des Nations Unies sur les changements climatiques et sur la diversité biologique

par Philippe Evoy

Les causes des changements climatiques et du déclin mondial de la biodiversité ne sont plus à démontrer. Les activités humaines, avec les émissions de gaz à effet de serre en tête, ont profondément altéré le système terrestre. Depuis le sommet de Rio de 1992, deux conventions encadrent les réponses des États à ces périls sans précédent : la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la Convention sur la diversité biologique (CDB). Leurs conférences des parties (COP) se réunissent respectivement à tous les ans et à tous les deux ans, dans l'objectif de mettre en œuvre les conventions. Malgré des progrès notables tels que l'Accord de Paris sur le climat de 2015 ou le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal de 2022, des défis de taille demeurent. Il a toujours été complexe d'obtenir le consensus lors des COP, sans compter les difficultés qu'ont les États à passer de la parole à l'acte face aux crises environnementales. Or depuis la première élection de Donald Trump à la Maison blanche en 2017, la CCNUCC et la CDB doivent en plus composer avec l'hostilité de la première puissance mondiale. Faut-il le rappeler, le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris a fait partie des premiers gestes du président américain à son arrivée au pouvoir, et ce deux fois plutôt qu'une.

Le 16 avril 2026 se tenait à l'Université Laval une conférence du CIRGoM sur l'avenir de ces deux COP. Deux conférencières se partageaient la scène : Julianne Bossé, cheffe d'équipe au ministère des Relations internationales et de la Francophonie (MRIF) du Québec et Annie Chaloux, professeure agrégée à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke. Mme Bossé coordonne la participation du Québec aux COP, ayant elle-même participé à plusieurs d'entre elles. La Pre Chaloux est notamment codirectrice du Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec (GÉRIQ) et fondatrice de la revue *Le Climatoscope*. Forte d'expertises hautement complémentaires, elles ont présenté un regard lucide sur les défis importants auxquels font face les COP, tout en préservant une dose d'optimisme sur l'avenir de ces institutions.

LES MUTATIONS DE LA GOUVERNANCE MONDIALE DE L'ENVIRONNEMENT

Les deux conférencières font un constat sans équivoque : depuis les premières COP lors des années 1990, le portrait de la gouvernance mondiale de l'environnement à profondément changé. Trois éléments incontournables et largement interreliés ressortent des discussions. Premièrement, le nombre d'acteurs impliqués dans les négociations autour du climat et de la biodiversité et dans la mise en œuvre des Conventions a explosé au cours des dernières décennies. Si les États souverains semblaient être les uniques maîtres d'œuvre durant les premières COP, il est aujourd'hui inévitable de tenir compte le rôle des États fédérés, des villes, des acteurs privés, des organisations non gouvernementales et de divers acteurs de la société civile.

Cette multiplication des acteurs se reflète dans la participation aux événements. Avant le début des années 2000, les COP sur le climat accueillaient généralement moins de 5000 personnes. À la conférence de Dubaï de 2023, on dénombrait plus de 83 000 participants. Malgré les critiques contestant l'utilité de réunir autant d'acteurs, Julianne Bossé souligne que l'ampleur de ces événements attire également une grande attention médiatique, ce qui contribue à la sensibilisation aux enjeux environnementaux.

Deuxièmement, on a assisté, depuis trois décennies, à d'importantes reconfigurations économiques et géopolitiques, ce qui se reflète dans les rapports de force et les sujets abordés lors des COP. De longue date, l'un des enjeux principaux de la politique mondiale de l'environnement a été l'équité entre les pays du Nord et les pays du Sud. Ces derniers ont toujours milité pour un traitement différencié, arguant avec raison que la vaste majorité des dommages environnementaux existants ont été causés par les pays riches. Depuis le sommet de Rio de 1992, le principe de « responsabilité commune mais différenciée » reconnaît cet état de fait en codifiant la responsabilité de tous les États de protéger l'environnement, en tenant compte de leurs capacités et de leur responsabilité historique. L'enjeu s'est depuis complexifié, alors que des pays autrefois considérés comme « en développement » tels que la Chine ont connu une croissance économique fulgurante, sans pour autant cesser de profiter à l'occasion des avantages de ce statut. Par ailleurs, les voix d'États vulnérables aux changements climatiques tels que les pays insulaires du Pacifique ont acquis une influence grandissante au fil des années.

Troisièmement, la CCNUCC et la CDB n'occupent plus une place aussi centrale dans la gouvernance mondiale de l'environnement. La multiplication des acteurs et le gain d'influence de certains d'entre eux ont également amené une prolifération des initiatives de protection environnementale, menant à la naissance de nombreuses institutions. La philanthropie, notamment, occupe une place grandissante dans le financement de la lutte aux changements climatiques. Annie Chaloux a entre autres présenté l'exemple du milliardaire Michael Bloomberg, ancien maire de New York, qui a déjà financé des initiatives de lutte aux changements climatiques à la hauteur de plusieurs milliards de dollars. Alors que le plus grand bailleur de fonds historique des institutions onusiennes, les États-Unis, cessent largement leurs contributions, ce type d'initiative apparait opportun. Comme le souligne la professeure à l'Université de Sherbrooke, le rôle grandissant des acteurs privés soulève toutefois des questions de légitimité démocratique.

LES DÉFIS DE LA GOUVERNANCE MONDIALE DE L'ENVIRONNEMENT

Si les transformations de la gouvernance mondiale de l'environnement viennent avec de nouvelles opportunités, elles apportent également leur lot de défis. Les deux conférencières en conviennent : le contexte politique actuel apparait nettement moins favorable à des avancées marquées dans la protection de l'environnement que celui du début des années 1990. Malgré les mutations des dernières décennies, les enjeux centraux demeurent néanmoins les mêmes : la difficulté à atteindre le consensus et le manque de financement.

Pour Annie Chaloux, le sommet de Rio était un moment « d'utopisme du multilatéralisme » qui nous a fortuitement donné les deux Conventions, mais le rythme actuel des avancées est beaucoup plus lent. Les conférencières soulignent les bénéfices de voir une plus grande diversité d'acteurs s'impliquer dans la lutte aux changements climatiques et la protection de la biodiversité à l'échelle mondiale. Elles admettent toutefois, comme le fait remarquer Julianne Bossé, que « plus il y a gens autour de la table, [plus il est compliqué de satisfaire tout le monde] ». À moyen terme, cette dernière y voit un risque de « fragmentation », c'est-à-dire qu'au lieu de négocier ensemble au sein d'une seule institution, les différents acteurs se divisent en forums distincts, parfois concurrents, et peu coordonnées.

> **« Plus il y a gens autour de la table, [plus il est compliqué de satisfaire tout le monde] »**

Le désengagement des États-Unis du multilatéralisme environnemental fait également peser un risque existentiel sur le futur de la CCNUCC et de la CDB, ainsi que sur la planète elle-même. D'une part, le financement : sous la présidence de Joe Biden en 2024, par exemple, les États-Unis avaient fourni 21% du financement annuel de la CCNUCC. Le manque de prévisibilité quant à ces contributions dans les décennies à venir inquiète évidemment au plus haut point. Qui plus est, les transferts Nord-Sud sont d'une importance capitale afin de permettre aux pays en développement d'atteindre leurs objectifs nationaux de protection de l'environnement. D'autre part, les États-Unis comptent eux-mêmes parmi les plus grands émetteurs de gaz à effet de serre de la planète. L'abandon de leurs efforts de réduction des émissions risque donc de faire des émules, puisqu'il crée la perception au sein de plus petits États que leurs propres efforts sont vains.

LA CCNUCC ET LA CDB : ENTRE FRAGMENTATION ET RÉSILIENCE?

Face à ces difficultés, quel avenir pour la CCNUCC et la CDB? À cette question, les conférencières offrent deux perspectives. Pour Annie Chaloux, sans transformations importantes, « les régimes [juridiques] tels que conçus actuellement en arrivent à leur limite ». Les COP pourraient ne pas cesser d'exister à proprement parler, mais devenir « des régimes parmi tant d'autres » et ne plus avoir de rôle prépondérant à jouer dans la lutte aux changements climatiques et la protection de la biodiversité. On assisterait là à une fragmentation de ces régimes en de nombreuses parties qui pourraient poursuivre les efforts séparément, mais sans le bénéfice ajouté de la concertation.

> **« Les régimes [juridiques] tels que conçus actuellement en arrivent à leur limite »**

Julianne Bossé offre toutefois une perspective plus optimiste. Si les défis actuels sont indéniables, il y a également des raisons de croire que les COP pourraient s'adapter et continuer de jouer le rôle fédérateur qu'elles ont eu depuis leurs débuts. Premièrement, la multiplication des acteurs impliqués n'a pas que des aspects négatifs. En effet, le désengagement de certains États peut être compensé par l'implication d'autres acteurs. La cheffe d'équipe au MRIF a d'ailleurs pu constater sur le terrain l'impact tangible de la philanthropie d'acteurs comme Bloomberg, participant à des événements financés par ce dernier en marge des COP. De manière similaire, lorsque des pays se désengagent, leurs villes et États fédérés comme le Québec ou la Californie peuvent redoubler d'efforts. Julianne Côté cite par exemple la coalition américaine « We are still in », formée de milliers d'acteurs s'engageant à poursuivre la lutte aux changements climatiques malgré le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris. Elle constate que « lorsque de gros joueurs se retirent, le système ne s'écroule pas ». Les COP elles-mêmes s'adaptent d'ailleurs aux nouvelles réalités, la CDB ayant par exemple créé un organe subsidiaire sur les questions autochtones et un comité consultatif pour les gouvernements subnationaux.

« Lorsque de gros joueurs se retirent, le système ne s'écroule pas »

L'humanité ainsi que les espèces qui partagent notre planète feront, pour dire le moins, face à d'énormes pressions environnementales dans les prochaines décennies. Des pressions analogues, celles-là de nature politique, confrontent les institutions internationales environnementales. Si l'on conçoit les COP et les dizaines d'autres institutions et acteurs qui participent aux luttes environnementales comme un système d'unités interreliées, deux avenirs possibles semblent se dessiner. Soit le système se fragmente et mène à des réponses individuelles et peu coordonnées aux enjeux environnementaux, soit il fait preuve de résilience en évoluant et en s'adaptant aux réalités actuelles. S'il n'est pas possible de prédire les formes que prendront ces institutions, il faut certainement espérer qu'elles sauront agir face à l'urgence des crises environnementales.

CENTRE INTERDISCIPLINAIRE
DE RECHERCHE SUR LA GOUVERNANCE
MONDIALE (CIRGoM)
Pavillon Charles-De Koninck
1030, avenue des Sciences humaines, local 2472B
Université Laval
Québec (Québec) G1V 0A6
cirgom@ulaval.ca
www.cirgom.ulaval.ca