



# Climat, biodiversité : « ambition » de l'UE et réalité des COP

**Le sigle « COP », pour Conférences des parties réunissant la plupart des Etats des Nations unies, signe aujourd'hui plus souvent le découragement que des perspectives d'ordre international écologique. Elles font face à des faiblesses internes et à des fragilités externes se retrouvant au niveau régional, au sein de l'UE, lors de la mise en œuvre des accords qui en sont issus ou de leur préparation.**

Lionel BRUN-VALICON, coresponsable du groupe de travail LDH « Environnement, écologie et droits »,  
membre du secrétariat général de la LDH

Les Conférences des parties (COP), issues d'instruments internationaux ayant valeur de traités<sup>(1)</sup> – la Convention sur la diversité biologique (CDB)<sup>(2)</sup>, la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULD)<sup>(3)</sup> et la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)<sup>(4)</sup> – souffrent intrinsèquement d'être avant tout un processus, qui conduit parfois mais pas toujours à l'adoption de protocoles additionnels aux conventions initiales. Dans le débat, le plus connu d'entre ces protocoles, l'accord de Paris de 2015, s'est par exemple vu largement reprocher son absence de mécanisme de contrainte des parties, en dépit de sa force juridique égale à celle d'un traité international. Contribue aussi à cette défiance l'habitude prise d'intégrer à ces protocoles de nombreuses dispositions plus proches de la déclaration que d'engagements formels et de laisser ces derniers en partie à la porte de l'instrument lui-même. Ainsi, s'agissant toujours de l'accord de Paris, les Etats n'ont l'obligation que d'établir une contribution nationale, les engagements de réduction d'émissions ayant été pris sur une base volontaire, en dehors de l'accord formel.

Au-delà de ces enjeux internes, le processus des COP fait face à des obstacles externes dans la mise en œuvre des objectifs que se donnent les Etats parties, au fil des protocoles ou accords. L'ONU elle-même a constaté, à l'occasion du Bilan des efforts mondiaux de mise en œuvre de l'accord de Paris en 2022, que le compte n'y était pas. Elle note que « *le monde est loin d'être sur la bonne voie dans ses efforts pour atteindre* » l'objectif de réduire les émissions mondiales de moitié d'ici 2030, pour conserver une chance d'éviter un réchauffement supérieur à 1,5 °C par rapport aux températures préindustrielles<sup>(5)</sup>. En matière de biodiversité, si les objectifs quantitatifs d'aires protégées terrestres et marines ont été assez largement suivis d'effet<sup>(6)</sup>, d'autres indicateurs montrent que cela ne garantit pas un niveau de préservation des écosystèmes suffisant, comme en témoigne la dégradation des perspectives de

conservation des sites du patrimoine mondial de la nature<sup>(7)</sup>. Pour la désertification, l'accord trouvé à Abidjan en 2022 pour restaurer un milliard d'hectares désertifiés s'est heurté au refus des Etats-Unis d'un mécanisme d'alerte précoce sur la sécheresse, fragilisant grandement l'ambition annoncée.

Il ne s'agit là que de certains aspects soulignant les limites des COP, qui sont quel qu'en soit le thème victimes du manque de financements des objectifs, d'emplois pour protéger réellement les aires fragiles, mais aussi du peu d'articulation entre la lutte

(1) <https://treaties.un.org/doc/source/titles/french.pdf>.

(2) [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-8&chapter=27&clang=\\_fr&\\_gl=1\\*actogp\\*\\_ga\\*MTg2MTM5NTQ4OC4xNzEwNzk2Njki\\*\\_ga\\_TK9BQL5X7Z\\*MTcxMDc5NjY5NC4xJlEuMTcxMDc5ODMyMC4wLjAuMA.#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-8&chapter=27&clang=_fr&_gl=1*actogp*_ga*MTg2MTM5NTQ4OC4xNzEwNzk2Njki*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcxMDc5NjY5NC4xJlEuMTcxMDc5ODMyMC4wLjAuMA.#EndDec)

(3) [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-10&chapter=27&clang=\\_fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-10&chapter=27&clang=_fr).

(4) [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=\\_fr](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_fr).

(5) <https://unfccc.int/fr/news/bilan-des-efforts-mondiaux-de-mise-en-oeuvre-de-l-accord-de-paris>.

(6) Les objectifs d'Aichi adoptés en 2010 prévoyaient de protéger, à l'horizon 2020, 17% de terres (objectif atteint en 2021) et 10% des mers (8% atteints en 2022).

(7) [www.lemonde.fr/planete/article/2022/12/07/biodiversite-la-cop15-au-defi-de-protéger-30-de-la-planete-et-les-70-restants\\_6153276\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2022/12/07/biodiversite-la-cop15-au-defi-de-protéger-30-de-la-planete-et-les-70-restants_6153276_3244.html).

(8) [www.lemonde.fr/idees/article/2023/11/27/changement-climatique-desertification-et-perte-de-biodiversite-il-est-urgent-d-adopter-une-approche-coordonnee\\_6202566\\_3232.html#:~:text=Alain%2DRichard%20Donwahi%2C%20opr%C3%Agside%20de,%C3%Agroissement%20li%C3%Ag%2C%20osont%20trop%20fragment%C3%Ages](http://www.lemonde.fr/idees/article/2023/11/27/changement-climatique-desertification-et-perte-de-biodiversite-il-est-urgent-d-adopter-une-approche-coordonnee_6202566_3232.html#:~:text=Alain%2DRichard%20Donwahi%2C%20opr%C3%Agside%20de,%C3%Agroissement%20li%C3%Ag%2C%20osont%20trop%20fragment%C3%Ages).

(9) Par application des articles 11, 191-193 TFUE : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:fr:PDF>.

(10) [www.eea.europa.eu/en/topics/at-a-glance/state-of-europes-environment/environment-action-programme/8th-eap-indicator-based-progress-2023?activeAccordion=597a1f44-66ea-4ed5-a77f-868ec6301ba3](http://www.eea.europa.eu/en/topics/at-a-glance/state-of-europes-environment/environment-action-programme/8th-eap-indicator-based-progress-2023?activeAccordion=597a1f44-66ea-4ed5-a77f-868ec6301ba3).

(11) [www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/bilan-d-activite-2021/climat-l-etat-somme-d-agir-davantage](http://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/bilan-d-activite-2021/climat-l-etat-somme-d-agir-davantage).



© DR

*Les COP sont victimes du manque de financements des objectifs, d'emplois pour protéger réellement les aires fragiles, mais aussi du peu d'articulation entre la lutte contre les changements climatiques, l'effondrement de la biodiversité et la désertification. Ci-dessus la COP28 à Dubaï, début décembre 2023.*

contre les changements climatiques, l'effondrement de la biodiversité et la désertification<sup>(8)</sup>. Pourtant, la prévalence croissante de phénomènes comme les feux de forêt à grande échelle montre que ces dommages écosystémiques sont interconnectés.

### **Que dire de la neutralité carbone, en Europe ?**

L'Union européenne, de son côté, est partie depuis leur conclusion aux trois conventions issues de Rio. La Communauté européenne à laquelle elle a succédé a joint une déclaration à la CCNUCC, précisant que son statut de partie « ne préjuge pas du partage des attributions et des responsabilités entre la Communauté et ses Etats membres », affirmant ensuite que l'engagement pris serait « exécuté dans l'ensemble de la Communauté, par la Communauté et ses Etats membres agissant dans le cadre de leurs compétences respectives ». En effet, l'Union européenne est compétente pour agir dans tous les domaines de la politique environnementale, y compris en matière climatique et de biodiversité<sup>(9)</sup>. C'est donc la procédure législative ordinaire qui s'applique à ces matières, hors certains cas, notamment les choix de politique énergétique. Cela n'empêche pas les Etats d'adopter des actes contraignants en matière environnementale, par exemple si l'Union européenne n'agit pas ou pour assurer un niveau de protection renforcé.

Dans le sillage de l'accord de Paris, l'Union européenne est parvenue à un accord politique prévoyant d'atteindre la neutralité carbone en 2050, qui s'est traduit dans la loi européenne sur le climat de 2021. C'est sur cette base que sont fixés les objectifs intermédiaires des Etats membres, pour une moyenne de -55 % en 2030 par rapport à 1990. Cet objectif est en voie d'être atteint, même si de nombreux autres indicateurs, comme l'absorption naturelle de carbone, sont très éloignés de leur cible<sup>(10)</sup>. Certains pays n'ont quant à eux pas suivi les engagements de réduction des gaz à effet de serre pris pour leur propre compte lors des COP,

ce qui a valu à la France une condamnation à plusieurs reprises devant les juridictions administratives pour inaction climatique, comme dans l'Affaire du siècle<sup>(11)</sup>.

De même qu'au niveau international, les cibles quantitatives doivent de plus être mises en perspective, en Europe. Faisant suite à l'accord trouvé à la COP28 de Dubaï, la Commission européenne sortante a proposé au début de l'année 2024 un nouvel objectif de -90 % d'émissions en 2040, par rapport aux niveaux de 1990. Le processus législatif ne pouvant être engagé avant les élections européennes de juin 2024, elle renvoie ainsi sa conduite à l'exécutif qui en sera issu ; il ne s'agit pas d'une manœuvre politique, elle devait le faire, la COP ayant prévu une date butoir pour formuler un objectif. L'équivalent européen du Réseau action climat, le Climate action network (CAN), pousse quant à lui pour un objectif de -92 % d'émissions, mais en brut et non en net, c'est-à-dire hors absorptions naturelles ou technologiques, pour mieux

**« Les conflits d'intérêts liés à la surreprésentation des industriels des énergies fossiles ou d'autres technologies d'inspiration productiviste ne sont pas étrangers aux carences des processus de gouvernance environnementale. Le constat que ce sont les activités économiques qui dépendent des services écosystémiques et non l'inverse ne semble pas suffire pour rééquilibrer les modes de délibération liés à ces communs mondiaux. »**



### COP et droits humains

L'efficacité du processus ne doit pas être le seul critère d'appréciation des COP. La poursuite des objectifs qu'elles se donnent produit elle-même certains effets pervers. Les accords voire la tenue des COP peuvent en effet servir de caution à des pays qui s'appuient exagérément sur des solutions techniques encore expérimentales ou poursuivent hors de zones protégées des pratiques extractives, voire les exportent dans d'autres territoires. L'accentuation du recours aux mécanismes du marché pour les financements renforce ces tendances, en privilégiant des modes de gestion déconnectés de l'échelle<sup>(1)</sup>. La logique de conservation de la nature est également parfois détournée pour faire pression sur les populations autochtones, capter le foncier des terres qu'elles habitent, y compris par des parcs naturels. Ce détournement se fait au prix de violences atteignant gravement les droits, auxquelles contribuent des financeurs du Nord, perpétuant ainsi des logiques coloniales<sup>(2)</sup>. Cela présage mal du rehaussement des objectifs convenu à Montréal en 2022<sup>(3)</sup> et interroge sur la compatibilité de cibles purement quantitatives avec la préservation des droits des personnes, en l'absence d'une gouvernance dédiée ou de mécanismes de recours en cas d'atteinte aux droits de l'Homme. Pourtant, le processus des COP participe d'une certaine manière, comme peu de sommets multilatéraux, à ouvrir un débat public à l'échelle internationale, qui pourrait intégrer ces préoccupations.

(1) Référence à une notion développée par Isabelle Stengers, qui pointe l'écart croissant dans la logique productiviste entre un pilotage de masse très globalisant et des enjeux environnementaux notamment beaucoup plus locaux, auxquels les processus de gestion « déconnectés de l'échelle » ne peuvent donc répondre.

(2) Voir les enquêtes menées ou relayées par Survival International, par exemple : [www.survivalinternational.fr/actu/13871](http://www.survivalinternational.fr/actu/13871).

(3) Protéger 30 % de la planète, restaurer 30 % des écosystèmes, réduire de moitié les risques liés aux pesticides, doubler les financements globaux en faveur de la protection de la nature.

L. B.-V.

représenter l'effort effectivement réalisé par l'appareil productif. De fait, la Commission veut multiplier par cinq le déploiement du captage et du stockage du carbone par rapport au rythme actuel, alors que les technologies pour ce faire n'ont pas fait leurs preuves, ce qui peut conduire à minorer les objectifs à atteindre. De la même façon que les COP sont traversées par les intérêts contraires du Nord et des pays émergents, les Etats membres de l'Union européenne ne se positionnent pas de la même manière sur le sujet-clé de la politique énergétique. S'il est effectivement de leur compétence, le lien qu'il entretient directement avec les objectifs de la politique climatique complique la discussion

interne (en témoignent les dissensions sur la taxonomie environnementale, la France insistant pour intégrer le nucléaire sur la base d'arguments contestables, mettant en avant l'enfouissement profond de déchets comme une technologie maîtrisée, alors que cela n'a jamais été réalisé - l'Allemagne le gaz naturel, dont elle est plus dépendante).

Néanmoins, l'Union européenne parvient à adopter pour les COP des mandats de négociation réunissant l'ensemble de ses Etats membres, visant à se positionner comme force d'entraînement en réunissant les votes en un seul. Elle a ainsi pu se présenter comme porteuse d'une « ambition » pour la lutte contre les changements climatiques, avec un succès relatif. Le mandat concernant les énergies fossiles, visant « l'élimination à l'échelle mondiale des combustibles fossiles brûlés sans captage ou stockage du CO<sub>2</sub>, bien avant 2050 », secondé par des prises de position plus ou moins tranchantes de certaines chancelleries, a permis que cet enjeu ne disparaisse pas de l'accord final, même si c'est une formulation ambiguë qui a été privilégiée : « *transitioning away from fossil fuels* » (transitionner hors des énergies fossiles). Cela ouvre la porte, comme le prévoit aujourd'hui la Commission européenne, à des solutions technologiques à l'efficacité inconnue, ainsi qu'au nucléaire, énergie présentée comme décarbonée<sup>(12)</sup>.

### Pour une gouvernance mondiale plus large

Au niveau international comme au niveau européen, les conflits d'intérêts liés à la surreprésentation des industriels des énergies fossiles ou d'autres technologies d'inspiration productiviste ne sont pas étrangers aux carences des processus de gouvernance environnementale. Le constat que ce sont les activités économiques qui dépendent des services écosystémiques et non l'inverse ne semble pas suffire pour rééquilibrer les modes de délibération liés à ces communs mondiaux. Plutôt qu'un appoint de la société civile placé mécaniquement en position de faiblesse lors des négociations, cela appelle la construction d'un équilibre plus large, complétant les processus internationaux d'initiatives délibératives ouvertes. Ainsi la Commission de la Terre, animée par des scientifiques, lancée en 2019 sous l'égide du réseau international de recherche Future Earth, aborde les enjeux environnementaux à travers le cadre d'ensemble des limites d'habitabilité planétaire, pour déterminer des seuils de sécurité et de justice entre communautés et générations. Ce travail, pendant scientifique de l'Alliance mondiale pour les communs, qui regroupe aussi des groupes de la société civile et des philanthropes, a abouti à la publication en 2023 d'un rapport signé par quarante chercheurs<sup>(13)</sup>. Celui-ci montre qu'éviter un dommage significatif aux populations réduit encore les limites planétaires liées à la biodiversité, à la concentration des aérosols dans l'atmosphère, à l'utilisation de l'eau douce, etc. Il permet également d'affirmer que l'équité est essentielle à la stabilité planétaire, la sécurité biophysique ne se concevant pas sans justice ; les cibles ainsi fondées sur la science exigent « l'action collective » et un « *pilotage des communs mondiaux* » par l'ensemble des acteurs intéressés, dans la pratique. C'est ce principe actif de la délibération faisant prévaloir les potentialités de bien-être et de santé communes à l'ensemble du vivant, rapprochant justice et préservation des écosystèmes, qui doit être intégré comme une fonction institutionnelle en soi, une nouvelle « ambition » que l'Union européenne pourrait reprendre à son compte. ●

(12) [www.alternatives-economiques.fr/anne-bringault/limpact-de-cop28-se-mesurera-a-laune-financements/00109084](http://www.alternatives-economiques.fr/anne-bringault/limpact-de-cop28-se-mesurera-a-laune-financements/00109084).

(13) <https://earthcommission.org/news/event-replay-earth-system-boundaries-for-a-just-world-on-a-safe-planet-2/>.