



État de la gouvernance environnementale mondiale 2021

International Institute for
Sustainable Development
Earth Negotiations Bulletin

État de la gouvernance environnementale mondiale 2021

**International Institute for
Sustainable Development**

Earth Negotiations Bulletin

L'Institut international du développement durable

L'Institut international du développement durable (IISD) est un groupe de réflexion indépendant qui défend des solutions durables aux problèmes du XXI^e siècle. Notre mission est de promouvoir le développement humain et la durabilité environnementale. Nous le faisons par le biais de travaux de recherche, d'analyses et d'acquisition de savoirs qui soutiennent l'élaboration de politiques pertinentes. Notre vision globale nous permet d'aborder les causes profondes de certains des plus grands problèmes auxquels notre planète est confrontée aujourd'hui : la destruction de l'environnement, l'exclusion sociale, les lois et les règles économiques injustes, le changement climatique. Le personnel de l'IISD, qui représente plus de 120 personnes, plus de 50 associés et une centaine de consultants, vient du monde entier et de nombreuses disciplines.

Notre travail a un impact sur la vie des habitants de près de 100 pays. Avec une démarche autant scientifique que stratégique, l'IISD apporte les connaissances qui sont nécessaires à l'action. L'IISD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, qui possède le statut 501(c)(3) aux États-Unis. L'IISD bénéficie d'un soutien opérationnel important de la province du Manitoba et de financements de projets provenant de nombreux gouvernements canadiens et étrangers, d'organismes des Nations Unies, de fondations, du secteur privé et de particuliers.

Earth Negotiations Bulletin

Le Bulletin des Négociations de la Terre (ENB) est une source fiable d'informations sur les négociations environnementales mondiales. Il fournit aux décideurs du développement durable une variété de ressources d'information multimédia, y compris une couverture quotidienne assortie d'analyses et de photos des négociations internationales. L'ENB est reconnue pour son objectivité et son expertise en matière de politique internationale relative à l'environnement et au développement durable. Les divers produits fournis par l'ENB en font une source d'information essentielle pour les fonctionnaires, les décideurs, le personnel des Nations Unies, les organisations non gouvernementales, les organisations intergouvernementales, les entreprises et les universités.

État de la gouvernance environnementale mondiale 2021

février 2022

Edité par Jen Allan, PhD

Auteurs collaborateurs : Elsa Tsioumani, PhD, Natalie Jones, PhD, and Bernard Soubry, PhD

Cover Photo: IISD/Mike Muzurakis

Photo Credits: IISD/Mike Muzurakis, IISD/Kiara Worth

Siège

111 Lombard Avenue,
Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org

Twitter: [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)

Siège

111 Lombard Avenue,
Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org

Twitter: [@IISD_news](https://twitter.com/IISD_news)

Table des matières

Lettre de l'éditeur	1
Des "promis-juré" et des promesses patchwork	5
Formalisation des engagements	5
Prendre l'initiative	6
Nouveaux engagements, mêmes problèmes ?	7
Inégalités croissantes : Cartographier la nécessité d'un multilatéralisme renouvelé	11
Bilan : où en est la gouvernance mondiale ?	15
Faire en sorte que cela se produise, en ligne et hors ligne	15
Mode de maintenance multilatérale	16
Dans la perspective de 2022	19



NET ZERO

COP26
TV
Together For Our Planet

WE CAN DO THIS, IF WE ACT
NOW.

able to stay heat
our planet

Tackling
will

Lettre de l'éditeur

J'attends avec impatience l'année où ces rapports ne commenceront pas par une référence à la pandémie de coronavirus. Ce n'est pas encore pour cette année. L'année 2021 a commencé avec optimisme - distribution précoce des vaccins dans les pays du Nord - et s'est terminée avec la propagation d'un nouveau variant, hautement transmissible et des inégalités persistantes en matière de vaccins. La pandémie a continué à prendre des vies et des moyens de subsistance. Elle façonne encore notre mode de vie et la capacité des États à faire face collectivement aux crises environnementales.

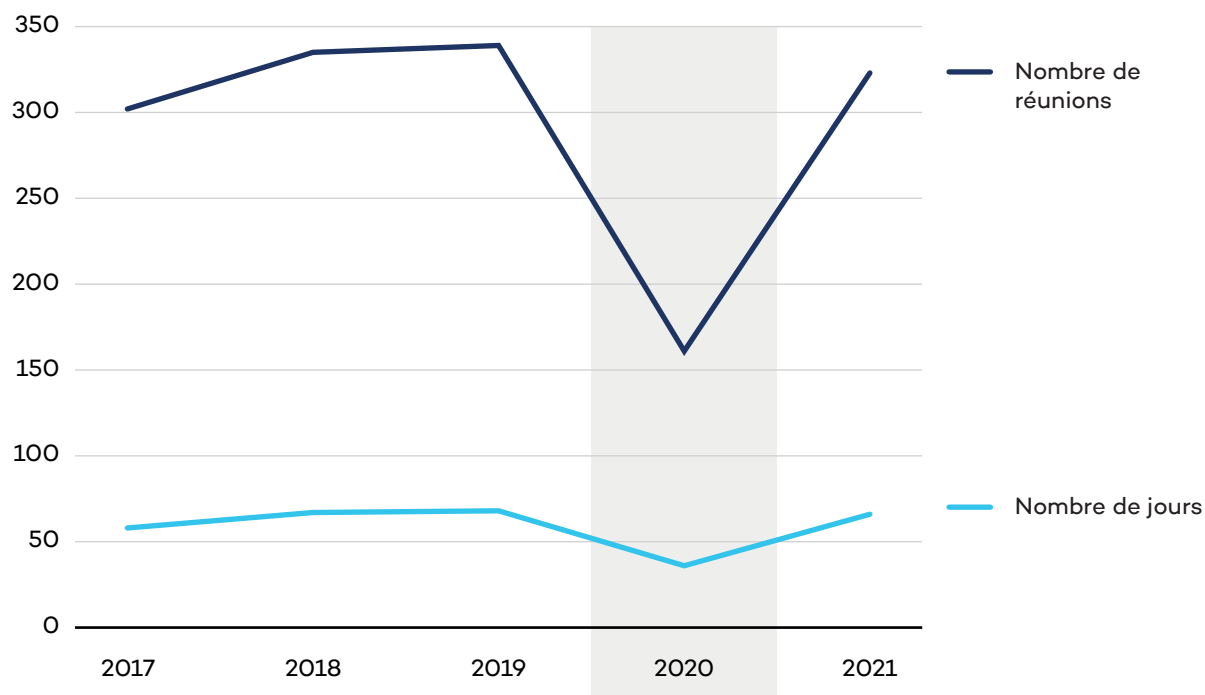
À première vue, 2021 a beaucoup ressemblé à l'année précédente - perturbée et difficile. Mais cette évaluation désinvolte ne rend pas leur dû au personnel de l'ONU, aux négociateurs et aux représentants de la société civile. 2021 a été une année d'apprentissage.

Les pratiques de réunion en ligne ont évolué. Nous avons eu des réunions « hybrides » impliquant à la fois des modes de travail virtuels et présentiels. Les réunions prenaient plusieurs semaines pour permettre de passer moins d'heures en ligne chaque jour. Elles ont alterné souvent les fuseaux horaires, car les délégués ont tenté de jongler avec la gouvernance mondiale et l'équité des fuseaux horaires avec le travail domestique, le sommeil et leurs tâches quotidiennes habituelles. Presque tout le monde a eu droit à un groupe de contact à 4 heures du matin.

Nous avons vu les premières réunions en mode présentiel depuis le début de la pandémie. La communauté mondiale ne s'est pas contentée de rentrer à petits pas dans la normalité avec une petite réunion. Elle a fait un saut. Le Congrès mondial de l'UICN a rassemblé des milliers de personnes. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a vu plus de 40 000 personnes inscrites à la COP de Glasgow. Le lieu n'a accueilli que 10 000 personnes. Des files d'attente et des plaintes s'en sont suivies. Dans les rues, jusqu'à 100 000 citoyens ont défilé pour la justice climatique.

Ces incursions dans quelque chose proche de la normale étaient des essais pour l'année à venir. Il y a eu des cas de COVID à la COP de Glasgow, mais ils ont eu [peu d'impact sur les taux de cas locaux](#). La tenue de plus de réunions en mode présentiel est chose très probable en 2022, avec le nouveau régime de tests quotidiens, de masques et de distanciation physique. Certaines dates sont susceptibles d'être modifiées, si (ou quand) les conditions de la pandémie changent. C'est encore une période de flou. Les dates et les formats des réunions continuent de changer rapidement.

Nous faisons le point sur les différents processus de négociation, compte tenu des perturbations continues en 2021, dans la section 4. Bon nombre de réunions ont été tenues, mais peu ont produit des résultats substantiels. Beaucoup

Figure 1. L'impact du COVID-19 sur la couverture des réunions par BNT

Source : calculs de l'auteur

étaient des rassemblements informels, principalement destinés à maintenir les questions environnementales à l'ordre du jour politique. Les pays ont avancé sur des questions importantes, là où ils le pouvaient. D'importantes décisions procédurales ont aidé à faire avancer les programmes de travail. Le GIEC a adopté un [rapport historique](#), comme partie intégrante du Sixième rapport d'évaluation, nous alertant de nouveau sur la profondeur et l'urgence de la crise climatique.

La destruction de l'environnement ne s'arrête pas, même face à une pandémie qui transfigure le monde. Alors que la gouvernance était au point mort, les impacts des crises du climat, de la nature et de la pollution ont été de plus en plus clairs. [Cartes postales d'un monde en feu](#) documente 193 catastrophes alimentées par le dérèglement climatique à travers le monde. Ma ville natale dans le nord du Canada s'est

retrouvée sous un «dôme de chaleur». Les températures ont atteint 41°C ; là où nous sommes beaucoup plus habitués à -41°C. Plus de 600 personnes sont mortes dans la province et [650 000 animaux de ferme sont morts](#) près de ma ville natale. Des histoires similaires se sont déroulées dans le monde entier, alors que des inondations et des incendies, des sécheresses et des tempêtes provoquaient de sérieux bouleversements. De nombreuses communautés n'ont pas les avantages d'un solide filet de sécurité publique pour les soutenir pendant ces périodes de perte. La pandémie se terminera, un jour, mais les crises environnementales ne font que s'intensifier.

Nous nous tournons à juste titre vers les institutions mondiales pour résoudre les problèmes mondiaux. Au moment où le Bulletin des négociations de la terre fête ses 30 ans, nous restons fermement convaincus que le multilatéralisme est la voie à suivre.

Les problèmes mondiaux sont de plus en plus imbriqués. Nous documentons les inégalités croissantes amplifiées par la pandémie et la manière dont elles menacent les résultats environnementaux dans la section 3. Au cours de 2020, ces liens se sont renforcés. En 2021, le Conseil des droits humains des Nations Unies [a reconnu le droit universel à un environnement propre, sain et durable](#), avec des conséquences juridiques qui pourraient affecter les négociations environnementales dans les années à venir.

Il y a une tendance claire dans la façon dont les institutions mondiales gèrent les problèmes environnementaux mondiaux — la prise d’engagements (voir section 2). Cette dernière est de vigueur depuis un certain temps et se trouve notamment inscrite dans l’Accord de Paris de 2015 sur le changement climatique. En 2021, la prise d’engagements semblait encore plus dominante. C’était peut-être une valeur par défaut utile, étant donné que les pays ne pouvaient pas se réunir pour négocier et adopter des règles mondiales. Mais pour moi, au moins, elle semblait plus fondamentale. La plupart des grandes réunions de l’année ont porté sur des prises d’engagements.

Les prises d’engagements sont des promesses. Il peut y avoir des directives pour les rendre plus cohérentes et même des règles sur la reddition de comptes. Mais en fin de compte, ce ne sont que des promesses sur ce qui se passera dans le futur. L’écart entre promesses et actions est inéluctable. Les pays ont fait des promesses sur le climat à Glasgow et les pays et les entreprises ont promis des « pactes énergétiques » à New York, ils ont également [augmenté leurs investissements dans la production de combustibles fossiles](#).

Peut-être que cet écart alimente la montée des litiges climatiques : 2021 a vu de nombreuses

[décisions importantes](#). Aux Pays-Bas, le tribunal de district de La Haye a ordonné à Shell de réduire ses émissions de 45 % d’ici 2030 dans toutes ses activités et tous ses domaines d’application. C’est la première fois qu’une entreprise se voit ordonner de réduire ses émissions de gaz à effet de serre conformément aux rapports du GIEC et aux objectifs de l’Accord de Paris. Les tribunaux nationaux et internationaux ont élargi les devoirs de diligence des États concernant le changement climatique, créant ainsi des précédents importants pour les litiges futurs. Les litiges sur la nature et la biodiversité étant également en augmentation, nous pourrions voir d’autres décisions historiques au cours de l’année à venir.

On essaie d’imaginer 2022 pour conclure le rapport. Cette année, il semble que nous soyons sur un terrain plus solide que l’an dernier... mais pour être juste, nous n’avons pas encore eu raison dans nos prévisions. La barre est confortablement basse. 2022 pourrait être une année exceptionnelle pour la gouvernance environnementale : de nouveaux cadres pour régir la gestion de la nature et des produits chimiques ; plus d’ambition climatique ; de nouvelles négociations lancées pour traiter la question des plastiques marins et la création d’un organe scientifique et politique pour les produits chimiques. Cela juste à temps, alors que le Programme des Nations Unies pour l’environnement fête ses 50 ans et que nous marquons les 50 ans de la Conférence historique des Nations Unies sur l’environnement humain, qui a mis les questions environnementales à l’ordre du jour mondial.

Idéalement, nous terminerons 2022 aussi heureux qu’une petite fille au zoo de Cincinnati, qui [a enfin pu rencontrer](#) son homonyme mondialement connu : [Fiona l’hippopotame](#).



Des “promis-juré” et des promesses patchwork

Une caractéristique notable de la gouvernance environnementale mondiale en 2021 était l'importance continue des engagements volontaires. Qu'il s'agisse de « promesses », de « contributions », d'« engagements volontaires » ou, dans un cas, de « pactes », la souplesse y est centrale. Ceux qui s'engagent choisissent le contenu, avec peu ou pas de contrôle international. Ils sont également souples en termes de participation. Les États et les parties prenantes non gouvernementales telles que les entreprises, les gouvernements locaux et les organisations de la société civile peuvent tous s'engager.

La prise d'engagements est devenue un moyen populaire de gouverner l'environnement. Pour ses partisans, cela permet également de raccourcir les négociations prolongées, de sensibiliser et de catalyser l'engagement des parties prenantes non Parties.

Formalisation des engagements

Pour certains processus, des engagements sont attendus et même requis. Le cas le plus marquant est celui du changement climatique. Les nouvelles contributions déterminées au niveau national (CDN) tant attendues des pays devaient être remises avant la [Conférence de Glasgow](#)

[sur le changement climatique](#) en novembre. L'effort total a laissé beaucoup sans inspiration. Selon le [rapport de synthèse de la CCNUCC](#), même si les CDN nouvelles et mises à jour sont atteintes, les émissions augmenteront de 13,7 % par rapport aux niveaux de 2010, d'ici 2030. S'il s'agissait du premier test de l'Accord de Paris, peu d'entre eux ont donné les meilleures notes aux pays.

Les pays ont convenu de (re-)soumettre des CDN plus ambitieuses avant la COP 27 en Égypte. Cette exhortation, ainsi que le début de la phase technique du premier bilan mondial en 2022, pourraient inspirer des engagements plus nombreux et plus forts dans les mois à venir. À la fin de 2021, [les pays n'avaient pas tous soumis leur CDN nouvelle ou mise à jour](#).

Ailleurs en 2021, les prises d'engagements ont continué d'affluer dans les cadres établis. Le [registre des engagements volontaires dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur les océans](#) a été relancé en prévision de la Conférence des Nations Unies sur les océans de 2022. Loin des problèmes océaniques, certains pays ont soumis leurs objectifs nationaux volontaires de neutralité en matière de dégradation des terres (NDT) dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD), avant la COP 15 de l'UNCCD en 2022. De la part d'acteurs non étatiques,

nous avons vu et continuerons de voir des promesses dans le cadre du [Programme d'action de Charm el-Cheikh à Kunming](#), dans la perspective de la COP 15 de la Convention sur la diversité biologique qui se tiendra en 2022.

Beaucoup considèrent 2022 comme l'année où le Cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 sera adopté. Là aussi, des promesses semblent être sur la table. Diffusé en juillet 2021, le [premier projet détaillé](#) comprend un ensemble d'objectifs et de cibles, soutenus par des conditions favorables et des moyens de mise en œuvre, y compris des ressources financières, des programmes de renforcement des capacités et des transferts de technologies. Les [options d'amélioration des mécanismes de planification, d'élaboration de rapports et d'évaluation](#) envisagées prévoient des engagements nationaux et des engagements supplémentaires d'acteurs non étatiques. Ces propositions basées sur des promesses accompagneront la soumission des rapports nationaux et la mise à jour des stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité, le principal mécanisme de planification nationale dans le cadre de la CDB.

Entre-temps, certains observateurs ont appelé à ce que les prochaines dispositions de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM), qui a expiré en 2020, soient un « [Accord de Paris pour les produits chimiques](#) ». La SAICM est un partenariat volontaire ; elle, aussi, pourrait emprunter

la voie de la prise d'engagements. Mais compte tenu du large éventail de substances et produits chimiques, la réalisation de cette option pourrait s'avérer difficile.

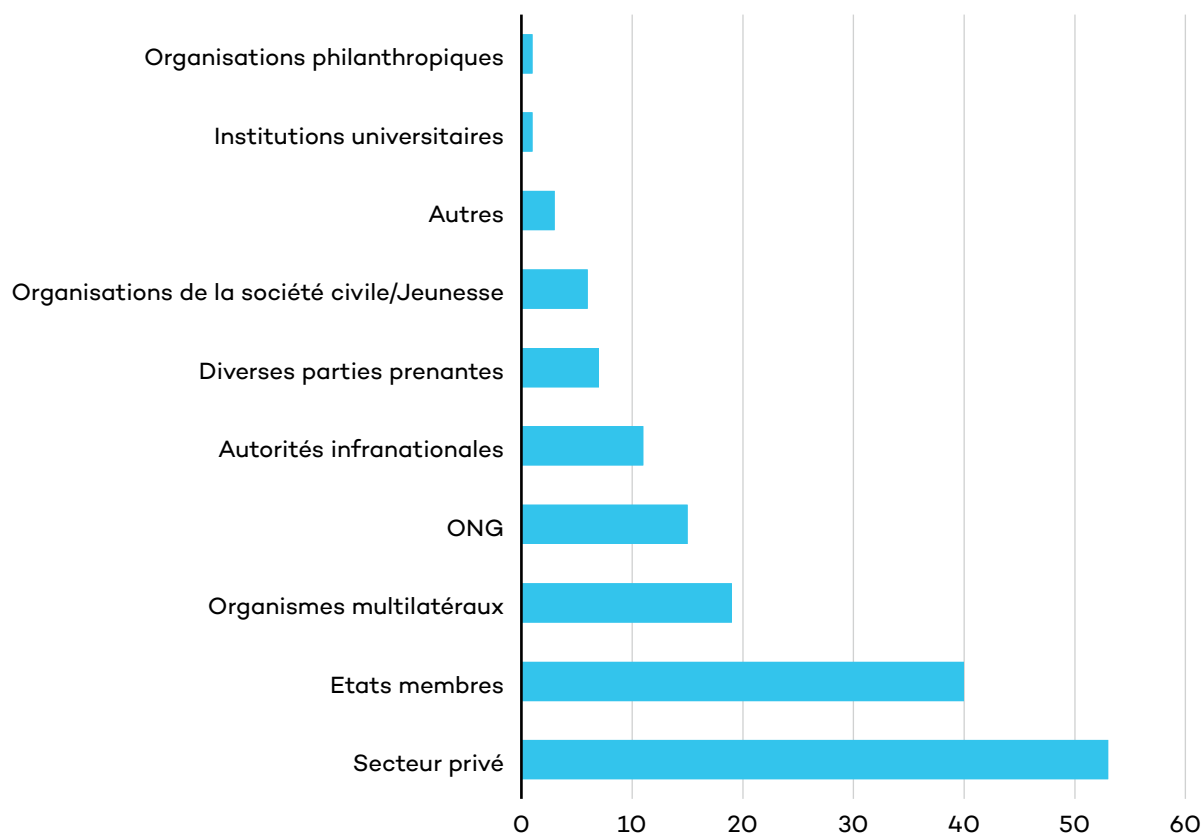
En dehors du monde plus formel des négociations, les engagements ont figuré en bonne place en 2021. Le [Sommet sur les systèmes alimentaires](#) et le [Dialogue de haut niveau sur l'énergie](#) étaient des processus d'engagement volontaire établis par l'Assemblée générale des Nations Unies. Tous deux se sont tenus en septembre 2021 et ont sollicité des engagements des États ainsi que des acteurs non étatiques. Dans le cadre du Sommet sur les systèmes alimentaires, 234 engagements volontaires ont été pris, à fin 2021.

Lors du Dialogue de haut niveau sur l'énergie, les dirigeants mondiaux ont annoncé plus de 150 « pactes énergétiques » reflétant des objectifs et des engagements volontaires en vue d'atteindre l'ODD 7 (énergie abordable et propre pour tous), qui auraient une valeur de plus de 400 milliards de dollars. Dans le cadre de chaque processus, un registre des engagements a été établi, mais à part cela, il ne semble pas y avoir de processus clair pour suivre et évaluer les progrès et la réalisation des engagements.

Prendre l'initiative

Que se passe-t-il lorsque les promesses officielles sont insuffisantes ? Lors de la COP 26, les dirigeants mondiaux ont tenté de combler le vide en matière d'ambition

Figure 2. Les prises d'engagements en faveur de Pactes énergétiques



Source : Données de l'[UN Energy Compact Registry](#)

climatique avec encore plus de promesses et d'engagements, notamment la [Déclaration de Glasgow sur les forêts et l'utilisation des terres](#), l'[Engagement mondial sur le méthane](#), le lancement de l'[Alliance Beyond Oil and Gas](#) et les engagements net zéro. Des acteurs non étatiques se sont joints à la vague, faisant leurs propres promesses dans le cadre des campagnes de la [Course vers le zéro émission](#) et de la [Course vers la résilience](#). Une analyse optimiste publiée lors de la COP 26 a indiqué que ces engagements, s'ils sont tenus, pourraient signifier que la limitation du changement climatique mondial à [1,8°C d'ici 2100](#) est à portée de main. Des rapports peut-être plus réalistes ont estimé à [2,4°C](#) le réchauffement climatique.

Nouveaux engagements, mêmes problèmes ?

Les engagements volontaires ont un bilan mitigé dans la gouvernance environnementale mondiale. L'une des questions est de savoir si les engagements représentent en fait une action supplémentaire. Certaines promesses passées ont reconconditionné des actions existantes. Lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992, l'engagement américain « Forests for the Future » de 150 millions de dollars pour lutter contre la déforestation ne représentait pas de nouveaux fonds, mais un nouveau marketing des fonds américains d'aide à l'étranger existants. Certains nouveaux engagements semblent très proches des



Le Premier ministre libyen Abdulhamid Dbeibah signe un engagement à Glasgow.

anciens. Après l'annonce de la Déclaration de Glasgow sur les forêts et l'utilisation des terres, la société civile (et d'autres) ont rapidement noté [les similitudes avec les promesses précédentes](#) de mettre fin ou de réduire de moitié la déforestation. La Déclaration de New York sur les forêts promettait en 2014 de réduire de moitié la déforestation en 2020 et de l'arrêter d'ici 2030. L'objectif de 2020 n'a pas été atteint, tout comme l'objectif 5 d'Aichi qui visait à réduire de moitié la perte d'écosystèmes (y compris les forêts) d'ici 2020. [Les efforts ne sont pas en bonne voie pour atteindre l'objectif de 2030.](#)

Un deuxième problème est la transparence : comment les progrès sont-ils suivis et évalués ? L'Accord de Paris dispose d'un cadre bien développé pour la transparence, la mise en œuvre et la conformité. Celles-ci s'appliquent aux CDN, mais pas aux diverses autres initiatives annoncées à Glasgow. Les dispositions en matière de transparence dans le cadre du Sommet sur l'alimentation et du Dialogue sur l'énergie ne sont pas claires. L'efficacité des objectifs nationaux au sein du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 peut dépendre de ses dispositions en matière de transparence et de responsabilité. Pour les promesses faites en dehors d'un processus formel, les questions de suivi, de mise en œuvre et de transparence sont encore plus pertinentes.

La transparence est encore plus difficile lorsque ce sont des acteurs non étatiques qui s'engagent. Dans le domaine du climat,

plus d'acteurs non étatiques que jamais prennent des engagements, mais l'ambition des engagements reste la même, selon l'édition 2021 du '[Yearbook for Global Climate Action](#)'. L'énergie, l'alimentation, la biodiversité et d'autres engagements des entreprises, des villes et de la société civile devront peut-être affronter ce problème pour maintenir leur crédibilité. C'est peut-être pour cette raison que le Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, a annoncé la création d'un groupe qui [examinera les engagements en faveur du net zéro pris par les acteurs non étatiques](#). Il est rejoint par d'autres initiatives visant à apporter de la transparence aux engagements climatiques. Le '[Climate Progress News Barrel](#)' suit les efforts réels mondiaux sur les CDN, mais aussi sur la finance et les efforts du monde des affaires, entre autres.

Malgré ces questions bien connues, l'attrait des engagements reste évidemment fort. Pour beaucoup, ils tiennent toujours la promesse de catalyser la volonté politique en action, de créer de nouveaux partenariats, de permettre une large participation et de permettre une mobilisation agile. En 2022, nous verrons peut-être encore plus de preuves de la popularité des engagements et de la question de savoir si les engagements conduisent à des changements positifs pour l'environnement.



SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



Inégalités croissantes : Cartographier la nécessité d'un multilatéralisme renouvelé

La gouvernance environnementale mondiale ne se produit pas dans le vide. [Selon les mots du Secrétaire général de l'ONU, António Guterres](#), "le virus a prospéré parce que la pauvreté, la discrimination, la destruction de notre environnement naturel et d'autres manquements aux droits humains ont créé d'énormes fragilités dans nos sociétés". Les disparités socio-économiques, les tensions géopolitiques et les problèmes d'équité plus larges amplifient les injustices et les résultats environnementaux. Comme souligné en 2021, ces tendances seront encore plus marquées dans les années à venir, compliquant les efforts visant à reconstruire en mieux.

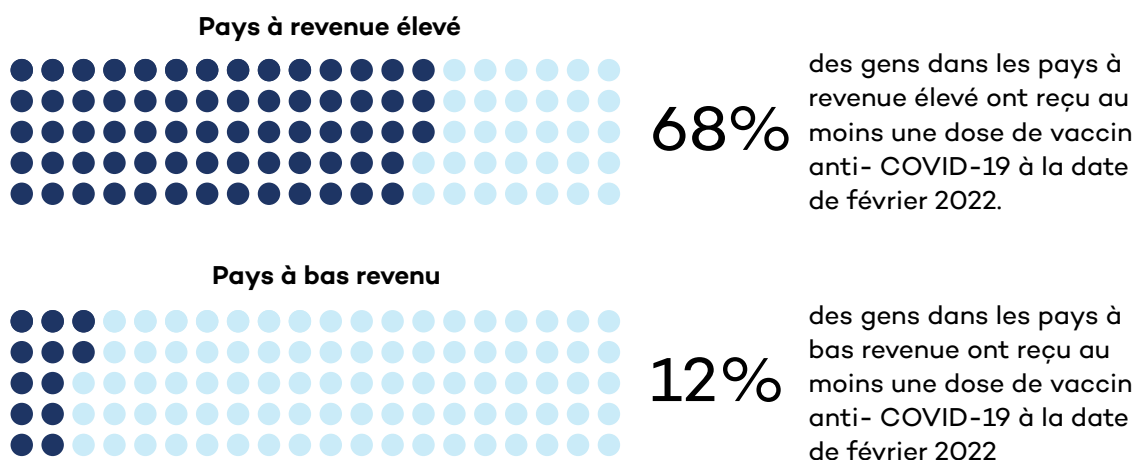
En 2015, l'élimination de la pauvreté était considérée comme un objectif de développement durable (ODD) ambitieux mais réalisable. Les impacts de la pandémie ont annulé des décennies de progrès sur cet ODD et sur d'autres. [L'extrême pauvreté est désormais en hausse](#), tout comme l'insécurité alimentaire et [le chômage](#). La FAO note une [aggravation dramatique de la faim dans le monde](#). L'UNESCO parle de la nécessité de s'attaquer équitablement à la [plus grave perturbation mondiale de l'éducation de toute l'histoire](#). La Banque mondiale documente l'[augmentation](#)

[de la pauvreté et l'aggravation des inégalités à la fois entre les pays et au sein des pays](#). La [pandémie a entraîné une crise multidimensionnelle](#), affectant particulièrement les plus vulnérables tels que les peuples autochtones, les réfugiés et les migrants.

L'inégalité des vaccins est devenue un symbole de l'échec du multilatéralisme au milieu d'une crise véritablement mondiale, mais théoriquement gérable. Des outils existaient, car des vaccins sûrs et efficaces ont été développés en un temps record. Nous n'avons pas réussi à les partager équitablement. Malgré les [efforts de l'OMS](#), le déficit de vaccination reste énorme. Les [propositions de renonciation temporaire](#) aux droits de propriété intellectuelle pour les brevets liés à la COVID dans le cadre de [l'Accord sur les ADPIC](#) ont été arrêtées lorsque certains pays développés ont bloqué la suggestion.

Ces développements ont des répercussions dans le domaine de l'environnement. L'analyse et les connaissances sur [le lien inégalités-environnement](#) dans le contexte de la pandémie de Covid-19 sont en plein essor. La recherche a depuis longtemps mis en évidence les causes profondes socio-économiques de la perte de biodiversité, notamment le fait que les [inégalités](#)

Figure 3. Inégalité vaccinale.



Source : [Tableau de bord mondial de l'OMS pour l'équité en matière de vaccins](#)

[économiques prédisent une perte de biodiversité](#). Alors que la communauté internationale [reprend ses efforts pour développer un nouveau cadre mondial pour la biodiversité](#), ces considérations sont essentielles. Le [Forum de Berlin sur les produits chimiques et la durabilité](#) a mis en évidence les graves impacts des produits chimiques dangereux et de la mauvaise gestion des substances chimiques sur la santé des personnes et l'environnement, de nombreux ministres soulignant que les marginalisés souffrent le plus.

Les systèmes économiques et financiers mondiaux, y compris les droits de propriété intellectuelle (DPI), sous-tendent à la fois la mauvaise gestion mondiale de la pandémie et les lacunes dans la résolution des principaux défis environnementaux, notamment le changement climatique et la perte de biodiversité. Pour le climat, les pays développés n'ont pas atteint leur seuil promis de 100 milliards de dollars d'ici 2020, sapant la confiance lors des [négociations](#)

[de la COP 26 à Glasgow](#). Dans le domaine de la CDB, les délibérations hautement politisées sur le partage des avantages de l'utilisation des [informations de séquençage numérique sur les ressources génétiques](#) sont liées aux considérations commerciales et de DPI mais, surtout, reviennent à la question fondamentale : qui bénéficie du progrès scientifique et comment les résultats sont-ils partagés ?

Les considérations liées à l'équité ont occupé le devant de la scène tant au sein qu'en dehors des négociations environnementales. Les revendications d'équité sont désormais au cœur du mouvement écologiste, comme en témoignent les mobilisations dans les rues de Glasgow autour de la justice climatique. Dans le processus de négociation lui-même, [les négociations virtuelles ont été affectées par l'inégalité numérique](#), y compris les problèmes de connectivité Internet dans les pays en développement et dans les zones rurales. Les paramètres virtuels ont bien fonctionné pour les petites consultations



Les manifestants de la rébellion de l'extinction à la Conférence de Glasgow sur le Changement Climatique.

et les échanges de connaissances. Mais ils ont amplifié les inégalités évidentes dans les négociations en face à face, les petites délégations des pays en développement étant souvent confrontées à davantage d'obstacles. Alors que le nombre de participants inscrits aux réunions en ligne était souvent plus élevé que lors des réunions en mode présentiel, la participation effective était limitée, en raison des différences de fuseaux horaires et du manque de temps, ce qui réduisait la capacité des acteurs non étatiques à participer et à interagir avec les représentants du gouvernement. Les conférences hybrides, telles que la Conférence de Glasgow sur le changement climatique, étaient également moins inclusives que les conférences précédentes sur le climat. Là aussi, les inscriptions ont dépassé les attentes et la capacité du lieu de réunion. La plupart des observateurs ont pu participer aux négociations uniquement via la plateforme en ligne.

Nous avons entendu des appels plus forts en faveur d'approches de la protection de l'environnement fondées sur les droits de l'homme. Une nouvelle ère pour ces questions est peut-être en train de s'ouvrir, avec l'adoption d'une [résolution sur le droit à un environnement propre, sain et durable par le Conseil des droits humains des Nations unies](#) et la création d'un Rapporteur spécial chargé de suivre les droits de l'homme dans le contexte de l'urgence climatique. Les questions de droits de l'homme ont été des points de friction répétés à Glasgow et devraient figurer dans les négociations sur la biodiversité de 2022. Il reste à voir si cette évolution favorisera l'équité dans les négociations environnementales, notamment en promouvant des approches fondées sur les droits dans la lutte contre les crises environnementales mondiales.



Bilan : où en est la gouvernance mondiale ?

L'émergence des vaccins à la fin de 2020 a ravivé l'espoir d'un travail de fond en personne pour les négociations en 2021. Mais l'inégalité pour les vaccins et l'évolution des variants de la COVID-19 à travers le monde continuent d'allonger la route vers des réunions régulières. À quelques exceptions près notables, les négociations sont restées virtuelles cette année. Cela a signifié des progrès lents, voire quasi inexistant, pour de nombreux accords multilatéraux sur l'environnement (AME). Certains processus ne pouvaient approuver que des décisions d'ordre procédural. D'autres ont poursuivi des discussions virtuelles et informelles, espérant qu'une éventuelle réunion en mode présentiel s'appuierait sur le travail informel. Quelques rares personnes ont pris des décisions de fond dans des contextes virtuels ou hybrides, laissant espérer que les négociations pourraient progresser malgré la pandémie en cours.

Faire en sorte que cela se produise, en ligne et hors ligne

D'abord, les bonnes nouvelles : Trois AME ont pu tenir des réunions en mode présentiel, terminant ainsi l'année 2021 avec des décisions substantielles à leur actif. Ce fut un soulagement, surtout compte tenu de l'*annus terribilis* 2020.

En septembre, le [Congrès mondial de la nature](#) de l'Union internationale pour la conservation de la nature a adopté le Manifeste de Marseille sur les urgences climat et biodiversité, ainsi que 28 résolutions sur un éventail de questions de conservation et de développement durable. Avec près de 6 000 délégués, il a été étroitement surveillé comme un indicateur des futures réunions en personne.

Dans la foulée du succès de l'UICN, la [Conférence de Glasgow sur le changement climatique](#) (CCNUCC COP 26) a réuni près de 40 000 délégués en novembre. Les négociations ont été source de division, mais les Parties ont réussi à finaliser le règlement de l'Accord de Paris et à adopter des décisions sur une série de questions importantes, notamment les finances, les pertes et dommages, et la réduction de l'écart d'ambition, bien qu'à contrecœur pour certains, qui ont adopté le paquet "dans un esprit de compromis".

L'année s'est achevée avec la [COP 22 de la Convention de Barcelone](#), qui s'est réunie en Turquie et a adopté le [Programme d'action stratégique post-2020 pour la conservation de la diversité biologique et la gestion durable des ressources naturelles dans la région méditerranéenne](#) afin de renforcer les aires marines protégées et la conservation des espèces et des habitats ; les mesures de lutte contre la pollution et les déchets

marins ; et une proposition à l'Organisation maritime internationale de désigner la Méditerranée comme zone de contrôle des émissions d'oxydes de soufre.

S'appuyant sur les enseignements de l'année dernière, un certain nombre d'organismes scientifiques ont présenté les possibilités concrètes de l'engagement virtuel. Dans ce qu'un délégué a décrit comme étant « le processus d'approbation [en ligne] le mieux organisé que le Groupe d'experts ait jamais vu », le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a examiné et approuvé un [résumé à l'intention des décideurs du rapport de son Groupe de travail I](#)—ce qui n'est pas une mince affaire, compte tenu des dizaines de milliers d'observations reçues par le projet. La [Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques](#) a approuvé des rapports de cadrage pour ses évaluations des liens et thématiques, ainsi que les plans de travail provisoires de ses cinq groupes de travail pour les deux prochaines années.

Mode de maintenance multilatérale

Les moins bonnes nouvelles : [Comme en 2020](#), la COVID-19 a repoussé la plupart des processus dans un coin. Compte tenu des difficultés à négocier et à adopter des décisions de fond dans un cadre virtuel, les réunions de la Convention de Minamata, de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement ont plutôt produit des décisions d'ordre

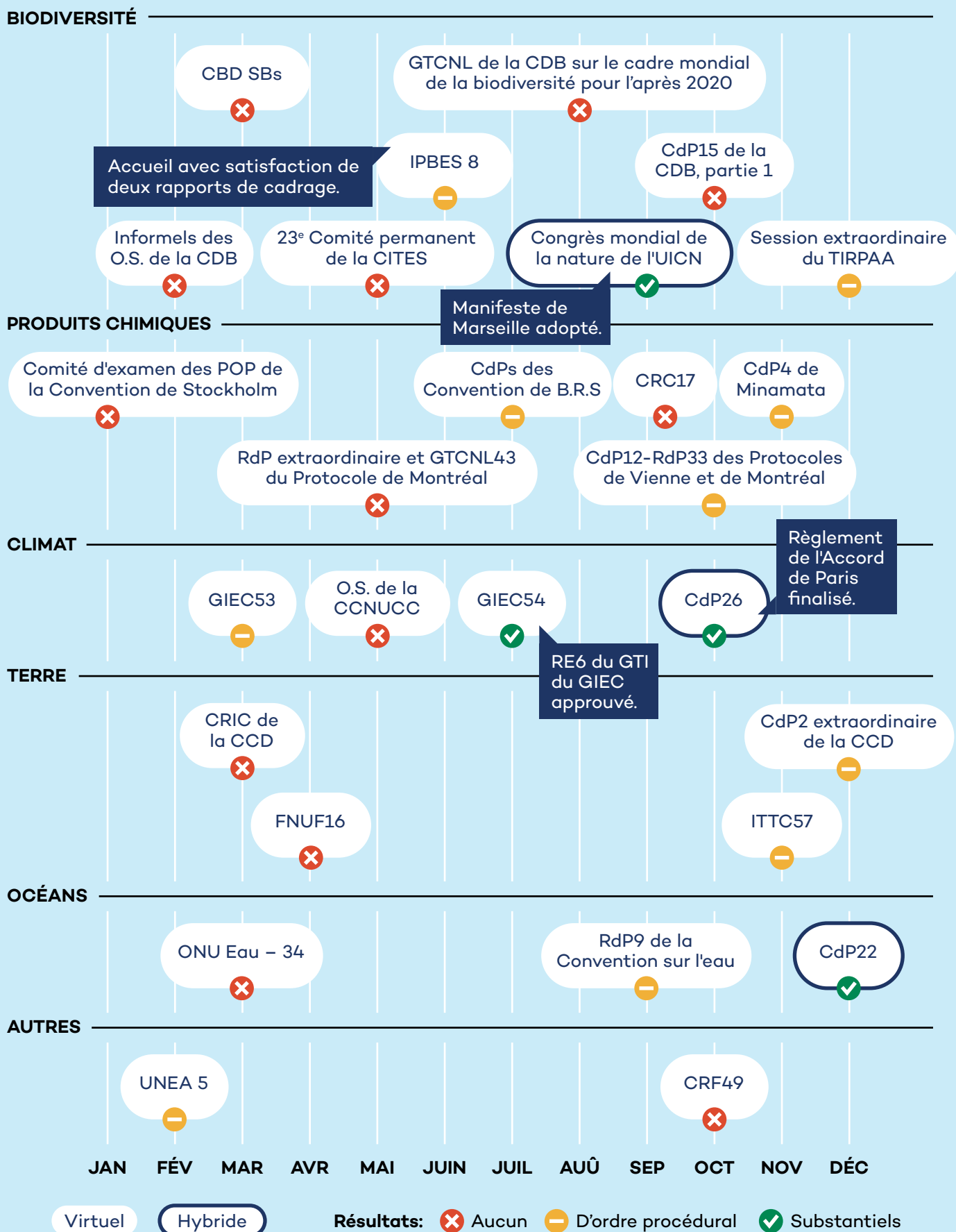
procédural approuvant les programmes de travail, les budgets et les stratégies à moyen terme. Tout cela compte beaucoup. Elles maintiennent littéralement les lumières allumées et font avancer le multilatéralisme en attendant le retour aux négociations en mode présentiel. Mais ce ne sont guère là les décisions de fond espérées à l'origine.

Pour certains, l'année a été l'occasion de faire avancer les discussions vers un accord plus significatif. La CDB a tenu plusieurs réunions en ligne au cours de l'année, y compris des sessions de négociation et de nombreux webinaires et consultations thématiques, largement axés sur l'élaboration du Cadre mondial de la biodiversité post-2020 qui doit être approuvé lors de la COP 15 de la CDB.

Si la plupart des négociations n'ont pas avancé aussi rapidement que les participants l'auraient espéré, 2021 nous a quand même donné l'avantage de faire parler les pays ; la Conférence de Glasgow sur le changement climatique, pour sa part, a montré que des mois de travail virtuel supplémentaire sur les règles d'échange d'émissions [peuvent conduire à des résolutions beaucoup plus rapides](#) dans les salles de négociation.

Pourtant, plus de temps n'est pas nécessairement préférable pour d'autres processus. La perte de biodiversité, la pollution chimique et le commerce illégal d'espèces menacées n'ont pas cessé pendant la pandémie, et les budgets provisoires ne rétabliront pas la situation. Alors que les vagues du variant Omicron atteignent tous les rivages, une question reste en suspens : combien de temps les processus virtuels peuvent-ils se poursuivre sans résultats substantiels ?

Figure 4. La débrouille en 2021 : Réunions tenues et résultats



Source : calculs de l'auteur.



UN CLIMATE
CHANGE
CONFERENCE
UK 2021

IN PARTNERSHIP WITH ITALY

Dans la perspective de 2022

« Chargée » pourrait s'avérer un énorme euphémisme pour l'année 2022. Après deux ans de réunions reportées, il y a un arriéré de conférences et de décisions. Nous avons le sentiment d'avoir atteint la limite de ce que les réunions en ligne peuvent faire. Nous gardons un œil sur 36 réunions d'ici fin septembre seulement. Il y a plus de réunions mondiales prévues au cours des neuf premiers mois de 2022 que ce que nous avons vu pendant toute l'année 2021.

Cinquante ans après que la conférence historique des Nations Unies sur l'environnement humain à Stockholm ait mis les questions environnementales à l'ordre du jour mondial, 2022 pourrait elle-même s'avérer une année vitale pour la gouvernance environnementale. Nous pourrions voir un nouveau cadre de biodiversité, un nouveau traité sur la biodiversité marine, un nouveau cadre de gestion des produits chimiques et des initiatives visant à renforcer les avis scientifiques sur la gestion des produits chimiques. Pour la nature et les produits chimiques en particulier, 2022 pourrait être une autre année charnière.

Les plastiques seront un mot clé de 2022. L'Assemblée de l'ONU pour l'environnement pourrait lancer des négociations pour un nouveau traité sur les plastiques marins. Le champ d'application en est vivement débattu - s'agit-il aussi des déchets ou de la production de plastique ? Espérons que les pays fermeront le robinet lorsque la baignoire débordera. Certains

organes conventionnels agissent déjà sur les plastiques. La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants continuera d'envisager d'interdire ou de restreindre les produits chimiques utilisés dans les plastiques. La Convention de Bâle qui réglemente les déchets plastiques transfrontaliers répertoriés, signifie que les pays ont plus d'informations et la capacité de dire non aux importations de plastique ; les travaux visant à renforcer encore ce dispositif d'information se poursuivront en 2022.

Et ceci n'est que la bobine des faits saillants. Avec le grand nombre de réunions à venir, il y aura des négociations pour aplanir les accords à tous les niveaux. Qu'il s'agisse de déserts ou d'océans, des règles mondiales



John Kerry, États-Unis et Xie Zhenhua, Chine, resteront probablement des personnages clés en 2022.

Tableau 1. Faits marquants possibles de 2022

Réunion	Résultats possibles
L'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement	Lancement des négociations pour un traité sur les plastiques marins Lance des négociations pour un organe scientifique et politique pour les produits chimiques Des résolutions sur des solutions fondées sur la nature, une relance verte et une relance durable.
Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques	Nouveau cadre pour la gestion des produits chimiques au-delà de 2020
COP15 de la Convention sur la diversité biologique	Cadre mondial de la biodiversité post-2020
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones situées au-delà de la juridiction nationale (BBNJ)	Nouvel instrument juridiquement contraignant
IPBES	Rapports d'évaluation sur les valeurs et sur l'utilisation durable
GIEC	Rapports des groupes de travail II (impacts, adaptation et vulnérabilité) et III (atténuation) Sixième rapport d'évaluation
Organisation mondiale du commerce	Accord sur les subventions à la pêche

seront débattues et (espérons-le) adoptées. Les roues tournent à nouveau.

Étonnamment, les choses semblent relativement plus calmes sur le front climatique. Nous espérons que le GIEC adoptera deux autres contributions du groupe de travail au Sixième rapport d'évaluation, suivies de l'adoption du sixième rapport d'évaluation complet. La

COP sur le changement climatique en Égypte portera sur les premiers efforts de mise en œuvre dans le cadre de l'Accord de Paris, avec des coups de projecteur sur le financement, sur les pertes et les dommages et sur des objectifs d'atténuation renforcés. Après tant d'années de négociation (et de renégociation) des règles climatiques, il est

temps de se concentrer entièrement sur la mise en œuvre.

C'est aussi une année pour la célébration d'anniversaires. Le Bulletin des négociations de la terre aura 30 ans. Le PNUE fête ses 50 ans. Le calendrier du PNUE montre le chemin parcouru par la gouvernance environnementale mondiale en cinq décennies. Mais ce n'est pas assez. Dans l'ensemble, nous dépassons la capacité de charge de la Terre. Les inégalités augmentent en conséquence directe d'une planète dégradée et y contribuent davantage. La spirale descendante nécessite de l'innovation, de la volonté politique et une [lutte contre les inégalités tissées dans les problèmes environnementaux](#).

La pandémie a fragmenté notre monde. 2022 a le potentiel de rassembler les gens (au propre comme au figuré) pour galvaniser l'action pour une reliaance verte. Il pourrait s'agir d'une *annus mirabilis*. Une année de merveilles.

