



**HAL**  
open science

# Les États, la nature et le droit... La Convention sur la diversité biologique à l'heure de la sixième extinction de masse

Sandrine Maljean-Dubois

## ► To cite this version:

Sandrine Maljean-Dubois. Les États, la nature et le droit... La Convention sur la diversité biologique à l'heure de la sixième extinction de masse. Nicolas Baya-Laffite, María Valeria Berros, Rodrigo Míguez Núñez (dir.). Le droit à l'épreuve de la société des sciences et des techniques "Liber amicorum" en l'honneur de Marie-Angèle Hermitte, Academia University Press, pp. 191-205, 2023, 9791280136633. halshs-04329395

**HAL Id: halshs-04329395**

**<https://shs.hal.science/halshs-04329395v1>**

Submitted on 7 Dec 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

*Les États, la nature et le droit...*  
*La Convention sur la diversité biologique à l'heure de la sixième extinction de masse*

Sandrine Maljean-Dubois  
Directrice de recherche au CNRS,  
Aix Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau & Pays Adour, CNRS,  
DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France<sup>(\*)</sup>

La récente évaluation globale du « GIEC de la biodiversité », la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), dresse la synthèse des connaissances scientifiques les plus récentes et fait état d'un large consensus parmi les scientifiques au sujet de la gravité des menaces qui pèsent sur la biodiversité. Elle précise que la biosphère, dont l'humanité dépend, est altérée à un niveau sans précédent, et que la biodiversité décline plus vite qu'à aucune autre époque dans l'histoire humaine. Un million d'espèces seraient menacées d'extinction pour la plupart dans les décennies à venir<sup>1</sup>.

Nous connaissons une extinction « de masse », définie par les paléontologues comme une période relativement courte à l'échelle géologique qui voit s'éteindre une grande partie des espèces. Ce serait la sixième crise de ce type ; la dernière ayant eu lieu il y a 65 millions d'années et ayant conduit à la disparition des dinosaures<sup>2</sup>. Deux caractéristiques la distingueraient toutefois des précédentes. D'une part, cette sixième crise correspondrait à l'expansion rapide de l'espèce humaine sur terre. D'autre part, cette crise serait beaucoup plus rapide que les précédentes (1000, 10 000 fois ?), ne laissant pas le temps aux espèces de s'adapter et risquant par-là de compromettre dans le futur la re-diversification qui a suivi toutes les crises précédentes.

Nous aurions franchi ici l'une des neuf limites planétaires garantissant à l'humanité un « espace de fonctionnement sécurisé » pour entrer dans une zone à risque, éprouvant au-delà du raisonnable les capacités de résilience de notre biosphère<sup>3</sup>. Le point de basculement est atteint également pour au moins trois autres limites, s'agissant des cycles biogéochimiques (azote, phosphore), de la déforestation et des changements climatiques<sup>4</sup>. Cette réflexion sur les limites planétaires s'inscrit dans celle sur l'anthropocène, qui serait une nouvelle ère géologique, succédant à l'holocène à partir de la révolution industrielle et marquée par

---

<sup>(\*)</sup> L'écriture de cet article prend appui pour partie sur les publications collectives suivantes : *Un Agenda de l'action pour la biodiversité : attentes et enjeux à court et moyen termes*, Policy brief, Iddri (avec Aleksandar Rankovic, Matthieu Wemaere, Yann Laurans), avril 2018 ; *What legal options for the international agreement on biodiversity in 2020? A first look at the possibilities/ Options juridiques pour l'accord international sur la biodiversité en 2020 : une première exploration*, Policy brief, Iddri (avec Matthieu Wemaere, Aleksandar Rankovic, Yann Laurans), Policy brief, Iddri, novembre 2018. L'auteure tient également à remercier Mme Ines Verleye, PFS Environment, qui partage régulièrement et généreusement avec elle sa grande expérience de négociatrice internationale sur la biodiversité.

<sup>1</sup> IPBES, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services*, 2019, <https://www.ipbes.net/global-assessment-report-biodiversity-ecosystem-services> consulté le 3 août 2019.

<sup>2</sup> V. Devictor, *Nature en crise. Penser la biodiversité*, Seuil, Anthropocène, 2017, p. 27.

<sup>3</sup> J. Rockström et al., « A safe operating space for humanity », *Nature*, Vol. 461|24, September 2009, p. 473.

<sup>4</sup> W. Steffen et al., « Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet », *Science*, Vol. 347, n°6223, 2015.

l’empreinte de l’homme devenu une force géologique majeure. Ainsi, même si nous parvenions à réduire drastiquement notre empreinte écologique et inventer une civilisation sobre, la Terre mettrait des dizaines voire des centaines de milliers d’années, à retrouver le régime climatique et biogéologique de l’holocène<sup>5</sup>. Une récente étude confirme que la biodiversité pourrait mettre des millions d’années à se reconstituer<sup>6</sup>.

Selon le rapport de l’IPBES, les cinq facteurs directs de changement qui affectent la nature et qui ont les plus forts impacts à l’échelle mondiale sont, par ordre décroissant : les changements d’usage des terres et de la mer ; l’exploitation directe de certains organismes ; le changement climatique ; la pollution et les espèces exotiques envahissantes. Le rapport souligne que le changement climatique, autre conséquence des activités humaines, impacte déjà fortement la biodiversité, depuis le niveau des écosystèmes jusqu’à celui de la diversité génétique, et que ses conséquences risquent de s’aggraver dans les années qui viennent.

Force est de constater que le droit de l’environnement a échoué à éviter cette érosion de la biodiversité. Tout au contraire, le phénomène s’amplifie et s’accélère. Pourtant, des éléments de la biodiversité ont fait l’objet de conventions internationales depuis plus d’un siècle, à l’échelle régionale ou internationale. Pourtant, en 1992 a été adoptée la Convention de Rio sur la diversité biologique dont c’était précisément l’un des objectifs. La Convention est entrée en vigueur l’année suivante et compte aujourd’hui 196 Parties ce qui en fait l’un des traités les plus ratifiés au monde.

En réalité, loin des projets initiaux soutenus par les associations de protection de la nature, la Convention de Rio est à son adoption « dans l’optique conservacionniste, un échec » comme l’analyse très justement Marie-Angèle Hermitte dès 1992 dans l’*Annuaire français de droit international*<sup>7</sup>. Aux fins de son article 1<sup>er</sup>, ses objectifs « sont la conservation de la diversité biologique, l’utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l’exploitation des ressources génétiques (...) ». Il n’y a donc pas un seul, mais trois objectifs. Relier la conservation à l’utilisation durable et au partage des avantages n’est pas incohérent en soi. Mais l’objectif de conservation perd alors le caractère central qu’il avait dans les premiers projets. La Convention est plutôt le fruit de la rencontre entre les grandes ONG conservacionnistes et les groupes d’intérêts dont l’activité économique dépend des ressources génétiques tels les semenciers, les industriels de l’agro-alimentaire et de la pharmacie, ces différents acteurs possédant des visions opposées sur les causes du mal, les moyens d’y remédier, ou même les objectifs à atteindre<sup>8</sup>. Très générale, elle contient pour l’essentiel des obligations atténuées. Les Parties doivent mettre en œuvre leurs obligations « dans la mesure du possible et selon qu’il conviendra », « en fonction des conditions et moyens qui [leur] sont propres », « en fonction de [leurs] moyens ». Convention-cadre, elle a été complétée par des protocoles additionnels : le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques (2000), complété lui-même par le Protocole additionnel de Nagoya – Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation (2010) et le Protocole de Nagoya sur l’accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages tirés de leur utilisation (2010). En complément, la Conférence des Parties (COP) à la Convention a adopté une série de « décisions » stratégiques dont les plus importantes déterminent des objectifs globaux à atteindre en 2010, puis 2015 et 2020 (I). À la lumière de l’expérience passée et des nouvelles connaissances scientifiques, la COP 15, qui aura lieu à Kunming, en Chine, fin 2020, devra définir le nouveau cadre post 2020 (II).

---

<sup>5</sup> C. Bonneuil, J.-P. Fressoz, *L’événement anthropocène, La terre, l’histoire et nous*, Seuil, Anthropocène, 2013.

<sup>6</sup> J. Gabbatiss, « Earth will take millions of years to recover from climate change mass extinction, study suggests », *The Independent*, 9 avril 2019.

<sup>7</sup> M.-A. Hermitte, « La Convention sur la diversité biologique », *AFDI*, 1992, vol. 38, p. 846.

<sup>8</sup> C. Aubertin, V. Boisvert, F.-D. Vivien, « La construction sociale de la question de la biodiversité », *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 6, 1998, pp. 7-19.

# I. Une approche par les objectifs

La définition d'objectifs stratégiques a produit des résultats nuancés.

## 1) La définition d'objectifs stratégiques

La Conférence des parties a choisi une approche stratégique consistant en la définition d'objectifs politiques censés être déclinés à l'échelle régionale et nationale, et orienter et dynamiser l'action des États. La première stratégie de ce type a été définie en 2002<sup>9</sup>. Ce document fixait l'objectif général d'« *assurer, d'ici 2010, une réduction significative du rythme actuel de perte de diversité biologique aux niveaux mondial, régional et national* », et l'assortissait d'une série de buts et objectifs stratégiques. Le Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg faisait fond sur ces objectifs<sup>10</sup>, tout comme le G8/20 de Syracuse<sup>11</sup>.

En 2010, lors de la COP X, à Nagoya, les Parties dressent un bilan négatif de la mise en œuvre de ce premier document et la COP adopte un nouveau Plan stratégique pour la période 2011-2020<sup>12</sup>. Les objectifs, plutôt vagues jusqu'alors, sont révisés et précisés. Le nouveau plan article 5 « buts stratégiques » avec les 20 objectifs dits d'Aichi, qui sont des objectifs pour l'essentiel chiffrés, devant être atteints en 2015 ou 2020. L'Objectif 17 prévoit en outre précisément que « *D'ici à 2015, toutes les Parties ont élaboré et adopté en tant qu'instrument de politique générale, et commencé à mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action nationaux efficaces, participatifs et actualisés pour la diversité biologique* ». Dans le prolongement, la décision de la COP « *exhorte* » les Parties à mettre en œuvre les objectifs internationaux, notamment à travers les stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique (SPANB), que les Parties doivent élaborer en application de l'article 6 de la Convention.

Une telle approche, que l'on peut qualifier de managériale, est largement expérimentée à l'échelle internationale. Elle est notamment au cœur du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, qui repose sur 17 objectifs mondiaux de développement durable (ODD)<sup>13</sup>. Elle correspond à une nouvelle manière de penser le droit international, avec un rôle essentiellement stratégique, plus modeste par rapport aux ambitions régulatrices des années 1990, ambitions qui, quoi qu'il en soit, ont échoué à produire des résultats significatifs.

## 2) Des résultats nuancés

Contrairement aux autres conventions de Rio sur le climat et la désertification, la Convention sur la diversité biologique est arrivée dans un champ déjà très balisé. De nombreuses conventions internationales se sont intéressées à des éléments de la biodiversité depuis le début du XXe siècle (oiseaux, baleines, zones humides, commerce des espèces sauvages...). L'idée était bien que le droit existant alors était insuffisant à freiner l'extinction et qu'il fallait un nouvel outil pour approfondir la coopération et surtout faire le lien entre tous les régimes préexistants. Le rôle assigné à la Convention était aussi de porter l'enjeu biodiversité à l'échelle internationale, y compris hors de ce « complexe de régimes » consacré à la biodiversité et à ses composantes, voire de parvenir à définir des objectifs, principes, standards qui deviennent des référentiels partagés à l'échelle internationale, et soient pris en

<sup>9</sup> Décision VI/26, Plan stratégique pour la Convention sur la diversité biologique, UNEP/CBD/COP/6/20(2002) p. 332.

<sup>10</sup> Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, 26 août-4 septembre 2002, A/CONF.199/20(2002), §44.

<sup>11</sup> 'Carta di Siracusa' on Biodiversity (adopted 24 April 2009), Preamble, paras II and VIII.

<sup>12</sup> Décision X/2, Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2(2010), p. 117.

<sup>13</sup> Résolution n°70/1, adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*. Voir par exemple N. Kanie, F. Biermann, *Governing Through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, Cambridge, MIT Press, 2017.

compte de manière transversale dans les différentes actions et politiques jusque hors du champ de l'environnement<sup>14</sup>. En effet, les principaux *drivers* de la biodiversité sont traités en dehors de ce complexe (climat, produits chimiques, urbanisation, transports, conflits, commerce...).

De ce point de vue, les objectifs d'Aichi ont produit des résultats majeurs à l'échelle internationale. Ils ont largement inspiré la définition par l'ONU des 17 objectifs mondiaux de développement durable. La biodiversité et les écosystèmes occupent en effet une place majeure dans les ODD et les cibles associées, en particulier des ODD 24 (biodiversité marine) et 15 (biodiversité terrestre), mais finalement apparaissent bien au-delà de manière transversale dans la plupart des ODD<sup>15</sup>. Est par là reconnue leur importance fondamentale pour le développement et le bien-être humain. Cela marque le chemin parcouru sur les questions de biodiversité en moins d'un siècle, de la protection des oiseaux utiles à l'agriculture<sup>16</sup> à l'agenda mondial de développement défini par l'Organisation des Nations Unies. Dans le prolongement, les premières grandes évaluations de l'IPBES en 2018 et 2019 ont contribué à une reconnaissance accrue de l'enjeu de la biodiversité et joui d'une plus grande couverture médiatique. En mars 2019, à l'invitation de la COP de la CBD, l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé la décennie 2021-2030 « Décennie des Nations Unies pour la restauration des écosystèmes »<sup>17</sup>, succédant à la Décennie des Nations Unies pour la diversité biologique (2011-2020)<sup>18</sup>. De son côté, le dernier G7, à Metz, en mai 2019, a placé la question en son centre. Une « Charte de Metz de la biodiversité » a été adoptée par les ministres de l'Environnement, qui fait écho aux objectifs d'Aichi et est accompagnée d'une « Initiative Leaders internationaux pour la biodiversité »<sup>19</sup>.

De nombreuses autres conventions environnementales, qui préexistaient à la Convention sur la diversité biologique, se sont également rangées sous la bannière des objectifs d'Aichi, auxquels elles ont souscrit, et qu'elles tentent de mettre en œuvre chacune à son niveau d'action et dans son domaine<sup>20</sup>. Cela a permis à la Convention sur la diversité biologique de finir par réussir à jouer son rôle de convention « chapeau » ou « socle ». Elle est en effet la seule à concerner toutes les espèces, toutes les activités, et ce sur toute la planète. C'est en cela qu'elle a pu être décrite comme une convention « omnibus » ou une « convention for all life on Earth »<sup>21</sup>. Cela a accessoirement permis aussi aux conventions internationales sur la biodiversité autres que la Convention sur la diversité biologique de pouvoir bénéficier des financements du Fonds pour l'environnement mondial. Suite à une interpellation par le secrétaire général de la CITES, le conseil du FEM a demandé au secrétariat du FEM d'organiser des réunions entre les conventions sur la biodiversité pour faciliter la coordination de leurs priorités pour inclusion dans la 6<sup>ème</sup> stratégie programmatrice du FEM. La coopération s'est également accrue entre les conventions sur la biodiversité. En 2006, un *Memorandum of Cooperation* a été conclu entre les agences et conventions sur la biodiversité soutenant la mise en œuvre du premier Plan stratégique de la CBD. Il a été suivi par un nouvel accord après l'adoption des objectifs d'Aichi encore plus largement signé et de

---

<sup>14</sup> L. Guay, « The Science and Policy of Global Biodiversity Protection », in Ph. Le Prestre, *Governing global biodiversity. The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity*, Ashgate, 2004, p. 229.

<sup>15</sup> CBD, Biodiversité et programme de développement durable à l'horizon 2030, Note Technique, non daté, <https://www.cbd.int/development/doc/biodiversity-2030-agenda-technical-note-fr.pdf> consulté le 13 mai 2019.

<sup>16</sup> Convention de 1902 pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture, <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/TRE/Full/Fr/TRE-000067.txt> consulté le 3 août 2019.

<sup>17</sup> Résolution A/RES/73/284, *Décennie des Nations Unies pour la restauration des écosystèmes (2021-2030)*, 1<sup>er</sup> mars 2019.

<sup>18</sup> Résolution A/RES/65/161, §19.

<sup>19</sup> Voir <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2019.05.06FRChartedeMetzsurlaBiodiversite.pdf> et <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2019.05.06FRDeclarationLeadersBiodiversite.pdf> consultés le 17 juin 2019.

<sup>20</sup> G. Futhazar, « The Diffusion of the Strategic Plan for Biodiversity and Its Aichi Biodiversity Targets within the Biodiversity Cluster: An Illustration of Current Trends in the Global Governance of Biodiversity and Ecosystems », *Yearbook of international Environmental Law*, Vol. 25, No. 1(2015), pp. 134.

<sup>21</sup> D. McGraw, « The Story of the Biodiversity Convention: from Negotiation to Implementation », in Ph. Le Prestre, *Governing global biodiversity. The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity*, Ashgate, 2004, p.24.

la création d'une *task force* dédiée. Le PNUE a établi de son côté un *Issue Management Group on biodiversity*, qui est chargé de promouvoir la mise en œuvre du Plan d'Aichi au sein de l'ONU.

Ainsi, avec les objectifs d'Aichi, le cadre juridique mondial sur la biodiversité, jusqu'ici très fragmenté, a indiscutablement gagné en cohérence. Pourtant, la Convention sur la diversité biologique peine à aboutir à des résultats concrets à l'échelle des États, ou en tout cas à la hauteur de ses ambitions. Son plan stratégique actuel se termine en 2020 et les Objectifs d'Aichi sont pour la plupart loin d'être atteints. La dernière évaluation, réalisée par le secrétariat de la Convention à la lumière des cinquièmes rapports nationaux des Parties, confirme que les progrès sont « encourageants », mais pas « suffisants »<sup>22</sup>. Ainsi, plus de 30% des stratégies et plans d'action nationaux sur la biodiversité (SPANB) ne contiennent aucun objectif ou engagement national correspondant à certains Objectifs d'Aichi, tels que les objectifs 3, 6, 10, 14, 17 et 18. Par ailleurs, « la majorité des objectifs et/ou engagements nationaux qui figurent dans les SPANB sont moins élevés que les Objectifs d'Aichi correspondants ou ne couvrent pas tous leurs éléments. Les objectifs nationaux définis à ce jour ont un caractère plus général que les Objectifs d'Aichi »<sup>23</sup>. Ainsi, « il est peu probable que la somme des engagements nationaux additionnels corresponde à l'échelle et au niveau d'ambition des Objectifs d'Aichi mondiaux »<sup>24</sup>. Ces conclusions sont confirmées par plusieurs rapports émanant d'organisations non gouvernementales<sup>25</sup>. À la lumière de ces constats, qui seront probablement corroborés par l'analyse à venir des sixièmes rapports nationaux<sup>26</sup>, les Parties doivent trouver les moyens de renforcer la mise en œuvre nationale des Objectifs d'Aichi.

## II. Quelles perspectives pour le post 2020 ?

La COP 15, fin 2020, doit faire le bilan du plan stratégique d'Aichi et définir un nouveau cadre pour le post 2020. Beaucoup d'observateurs dressent un parallèle de ce point de vue avec la COP 21 sur les changements climatiques, qui a adopté en 2015 l'Accord de Paris fixant le cadre de l'action climatique pour le post 2020 et qui a été un vrai succès diplomatique à défaut d'être (encore ?) un succès environnemental. Après une série de réunions et ateliers, les négociations ont démarré effectivement fin août 2019, suivant la feuille de route définie à la COP 14<sup>27</sup>. Le « Cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 » en discussion pourrait concerner aussi bien les États que les acteurs infra et non étatiques.

### 1) Un nouveau cadre pour engager les États

S'agissant de la substance, il y a un consensus assez large entre les États sur le contenu des objectifs d'Aichi, qui ne seront vraisemblablement qu'ajustés à la marge. En particulier, dans le droit fil de l'approche managériale, il est question de préciser certains objectifs, voire de les chiffrer, ce qui permet de définir des indicateurs et de suivre et évaluer ensuite leur mise en œuvre par les États. Les objectifs « chiffrés », tels que l'objectif 11 sur les zones protégées, sont en effet ceux qui semblent les mieux mis en œuvre par les États. Comme le

<sup>22</sup> Voir *Progress in the implementation of the Convention and the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and towards the achievement of the Aichi Biodiversity Targets*, CBD/COP/14/5(2018), p. 2.

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 4.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Convention on biological diversity, Progress Report towards The Aichi Biodiversity Targets, <https://thought-leadership-production.s3.amazonaws.com/2016/12/07/15/33/12/1119cbd0-b781-4c44-b2b6-cc686af6e8f1/CBD-Aichi-Targets-Progress-Dec2016.pdf>, consulté le 3 août 2019.

<sup>26</sup> Les sixièmes rapports nationaux étaient dus au 31 décembre 2018 (décision XIII/27, *National reporting*, CBD/COP/DEC/XIII/27(2016)).

<sup>27</sup> Décision 14/1, *Évaluation scientifique actualisée sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs d'Aichi pour la biodiversité et options pour accélérer les progrès*, CBD/COP/DEC/14/1(2018). Voir <https://www.cbd.int/conferences/post2020/wg2020-01/documents> consulté le 3 août 2019.

reconnaissait la déclaration adoptée à l'issue de la conférence Rio+20 *L'avenir que nous voulons* qui reconnaît que « Nous sommes conscients que les objectifs, les cibles et les indicateurs (...) sont précieux pour mesurer et accélérer les progrès »<sup>28</sup>. Les objectifs tangibles fournissent probablement de meilleurs guides aux États et ont donc plus de chance d'être reflétés précisément et avec le même niveau d'ambition dans les législations nationales. Ils sont plus « judicieux » pour reprendre le mot des co-présidents du groupe de négociation<sup>29</sup>. Beaucoup de Parties proposent à ce titre que les objectifs soient plus « SMART » au sens de *specific, measurable, ambitious, realistic and time-bound*.

Les États doivent aussi réfléchir à la forme de l'accord et à la portée des objectifs, lesquels ne figurent pour l'instant qu'en annexe à une décision de la COP, qui n'est -en dépit de la dénomination de décision- que recommandatoire. Certes, la COP a ancré juridiquement les Objectifs d'Aichi dans l'article 6 de la Convention, en considérant que la mise en œuvre de ce dernier suppose leur prise en compte, en particulier à travers les stratégies et plans d'action nationaux (art. 6§1). Les Objectifs sont donc pertinents *a minima* pour interpréter la Convention<sup>30</sup>. Cet ancrage reste toutefois fragile et limité. Faut-il alors « durcir » les obligations des États et comment ? Peut-on se contenter d'une décision de la COP en choisissant plutôt de renforcer le contrôle de la mise en œuvre au moyen d'un mécanisme de suivi plus poussé ? Les Parties pourraient-elles s'inspirer ici des négociations climatiques ? Complexe et composite, la forme juridique de l'Accord de Paris sur le climat a en effet été subtilement pensée. Les Parties se sont finalement accordées sur un ensemble constitué d'un accord juridiquement obligatoire, un traité relativement concis et général, complété par un ensemble de décisions de la COP. Quant aux contributions nationales, pourtant au cœur de l'accord en tant qu'outil, elles n'y figurent pas en tant que telles, mais sont recensées dans un registre web. Cette forme juridique diversifiée a favorisé le consensus final. Elle participe d'un renouvellement des formes d'engagement international de l'État qui pourrait peut-être, à certains égards, inspirer les Parties à la CDB.

Pour l'instant, le suivi international de la mise en œuvre par les États repose sur la technique bien imparfaite des rapports nationaux (article 26), lesquels font l'objet d'une analyse des progrès accomplis par le secrétariat, réalisée de manière globale et non individuelle<sup>31</sup>. La COP pourrait là encore s'inspirer des mécanismes de suivi établis dans le cadre de l'Accord de Paris, et notamment du cadre de transparence qui permet d'évaluer la mise en œuvre de l'Accord par les États à titre individuel, voire du bilan mondial réalisé tous les 5 ans qui permet en complément d'évaluer les efforts collectifs par rapport aux objectifs posés.

Une autre question fondamentale est celle de savoir comment prendre en compte les interactions entre les différentes limites planétaires dans le cadre d'une gouvernance mondiale qui est encore aujourd'hui « en silos ». Les ODD, inspirés par les Objectifs d'Aichi, fournissent un début de réponse en ce qu'ils favorisent l'intégration des enjeux de conservation de la biodiversité dans les différentes politiques conduites à l'échelle nationale et internationale et une vision holistique des questions d'environnement et de développement. Mais leur effectivité est encore très insuffisante et ils semblent bien fragiles face à toutes les forces contraires qui font l'anthropocène<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Résolution n°66/288, adoptée par l'Assemblée générale le 11 septembre 2012, *L'avenir que nous voulons* §104.

<sup>29</sup> *Proposition de structure possible pour un cadre mondial de la biodiversité pour l'après 2020*, WG 2020-01, 18 juillet 2019.

<sup>30</sup> Voir Cour internationale de Justice, Arrêt du 31 mars 2014, *Chasse à la baleine dans l'Antarctique*, *CIJ Rec.* 2014, § 46.

<sup>31</sup> V. par ex. Progrès accomplis dans l'application de la Convention, la mise en œuvre du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique et la réalisation des objectifs d'Aichi pour la biodiversité, Note de la Secrétaire exécutive, CBD/COP/14/5(2018).

<sup>32</sup> J. Vinales, *The organization of the anthropocene: in our hands?*, Brill, 2018, 88 p.

## 2) L'agenda de l'action : un nouveau cadre pour engager les acteurs privés

Lors de la COP14, en novembre 2018, a été annoncé le lancement d'un « Agenda de l'Action de Charm El-Cheikh à Beijing sur la Nature et les Peuples »<sup>33</sup>. L'idée d'un *agenda de l'action* pour la biodiversité s'inscrit dans une tendance plus longue de renforcement de la mobilisation des acteurs non-étatiques autour des politiques environnementales internationales. Des agendas de l'action ont ainsi été créés avec le Pacte mondial (2000), les partenariats de type II de Johannesburg (2002), le registre des engagements volontaires de Rio+20 (2012) et plus récemment l'agenda de l'action pour le climat (2014), le Cadre de Sendai sur la réduction des risques de catastrophes (2015) ou le registre d'engagements en faveur des océans pour la mise en œuvre de l'ODD 14 (2017). Il s'agit en principe de plateformes internet sur lesquelles les acteurs non et infra étatiques peuvent faire enregistrer leurs engagements de nature volontaire. L'idée est de les motiver à s'engager et de favoriser la constitution ou le renforcement de coalitions d'acteurs<sup>34</sup>. Elinor Ostrom a mis en évidence l'influence positive d'une gouvernance polycentrique, incluant des acteurs non et infra étatiques, pour favoriser de nouveaux « arrangements » de nature innovante et expérimentale<sup>35</sup>.

Souvent mentionné comme un exemple dont la CDB pourrait s'inspirer, l'Agenda de l'action sur le climat est l'une des initiatives de ce type les plus abouties. Lancé à Lima en 2014 par les présidences péruvienne et française des COP20 et COP21, le Plan d'Action Lima-Paris (PALP) avait pour objet premier de démontrer que les engagements des acteurs non-étatiques pouvaient contribuer à atteindre les objectifs de limitation des températures, notamment en aidant à combler le « fossé en termes d'ambition » avant 2020. Grâce à une implication forte des présidences et à un soutien effectif du Secrétaire général de l'ONU et du Secrétariat de la Convention-cadre sur les changements climatiques, le PALP a permis de sensibiliser et mobiliser différents groupes d'acteurs, et de formaliser des initiatives concrètes auxquelles de la visibilité a été donnée grâce à l'enregistrement des engagements volontaires sur la plateforme en ligne dénommée « NAZCA » (pour « Non State Actors Zone for Climate Action ») mise en place par le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. NAZCA enregistre au 3 août 2019 la contribution de 12 468 parties prenantes. Les acteurs directement impliqués dans l'organisation de la COP21 reconnaissent que le PALP a exercé une « force motrice » dans les négociations conduisant à Paris, permettant la « construction d'alliances, de coalitions multipartenaires qui agissent, vont de l'avant, impulsent et influencent les États et réciproquement »<sup>36</sup>.

S'agissant de la biodiversité, la plateforme dédiée a été mise en ligne en mars 2019<sup>37</sup> et ne recense pour l'instant que 61 « engagements » ; c'est encore largement un processus à concrétiser.

## Conclusion.

Grâce aux objectifs d'Aichi, la CBD a indiscutablement conféré une plus grande visibilité aux enjeux de conservation de la biodiversité, et favorisé leur appréhension par les

---

<sup>33</sup> UN Biodiversity Conference 2018, Sharm El-Sheikh, Egypt Announcement: Sharm El-Sheikh to Beijing Action Agenda for Nature and People, <https://www.cbd.int/cop/cop-14/announcement/nature-action-agenda-egypt-to-china-en.pdf>, consulté le 3 août 2019. Voir Décision 14/34, Processus complet et participatif pour l'élaboration du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020, CBD/COP/DEC/14/34(2018).

<sup>34</sup> Il existe déjà de nombreuses initiatives et coalitions sur la biodiversité, comme par exemple l'ICRI sur les coraux, la coalition des pays volontaires sur pollinisateurs ou les différentes coalitions et initiatives sur les forêts.

<sup>35</sup> E. Ostrom, « Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change », *Global Environmental Change*, 2010, 20, pp. 550-557.

<sup>36</sup> T. Ourbak, *Analyse rétrospective de la COP 21 et de l'Accord de Paris : un exemple de diplomatie multilatérale exportable*, Rapport d'expertise, MAEDI, Paris, 2017, p. 14.

<sup>37</sup> Voir <https://www.cbd.int/action-agenda/> consulté le 3 août 2019 ; Note de la secrétaire exécutive, *Le cadre mondial de la biodiversité pour l'après 2020 : document de travail*, CBD/POST2020/PREP/1/1, 25 janvier 2019, Partie IV, section F « Engagements volontaires et contributions ».

politiques et actions publiques et privées, internationales et nationales. Ces objectifs sont devenus ceux de la communauté internationale toute entière, bien au-delà du cadre de la Convention sur la diversité biologique. Pourtant, l'érosion de la biodiversité continue. Incommensurable, complexe, évolutive, en lien avec de nombreuses autres menaces environnementales, la biodiversité peut-elle être protégée efficacement par des instruments juridiques à l'ère de l'anthropocène sans s'attaquer plus fondamentalement et véritablement aux causes sous-jacentes telles que nos systèmes de production et consommation ? Les avancées ne sont-elles pas purement cosmétiques sans cela ?

Edward O. Wilson, le père de la biologie de la conservation, a proposé en 1996 dans son ouvrage *Half-Earth: Our Planet's Fight for Life* un « réensauvagement » (*rewilding*) d'ampleur : consacrer la moitié de la surface terrestre à la préservation de la biodiversité<sup>38</sup>. Cette approche est à la fois plus ambitieuse et plus modeste que les politiques conduites jusqu'alors. Elle tourne le dos aux conceptions selon lesquelles l'homme peut être un efficace ingénieur écologique et véritablement « gérer » la biodiversité. Ainsi, les zones aujourd'hui dites protégées ne sont pour l'essentiel pas réellement protégées. Si elles atteignent presque 15 % de la surface terrestre, près de 33% d'entre elles sont soumises à une pression humaine intense<sup>39</sup>. Ambitieux, un tel projet rendrait à la « nature » la moitié de la surface terrestre. Pourtant, même une initiative aussi radicale risquerait d'être mise en péril par les changements climatiques, voire le dépassement des autres frontières planétaires. A quelles conditions le nouveau Cadre mondial, qui doit être « participatif, inclusif, sensible au genre, transformateur, exhaustif, catalyseur, transparent et flexible », pourra-t-il nous permettre de « vivre en harmonie avec la nature » en 2050<sup>40</sup> ?

Les enjeux ne sont pas seulement éthiques ; ils sont vitaux. Là où Marie-Angèle Hermitte a ouvert des voies en véritable pionnière, les juristes doivent maintenant mobiliser toute leur énergie et leur imagination. Car, alors même que la volonté politique est encore vacillante, les instruments juridiques ne doivent pas constituer des sources de blocages, mais bien plutôt des leviers transformationnels.

---

<sup>38</sup> W. Lynn, « Réensauvager la moitié de la Terre : la dimension éthique d'un projet spectaculaire », *The Conversation*, 20 septembre 2015.

<sup>39</sup> K.R. Jones et al., « One-third of global protected land is under intense human pressure », *Science*, 18 May 2018, Vol. 360, Issue 6390, pp. 788-791.

<sup>40</sup> C'est la « vision » à 2050 au cœur du plan stratégique adopté en 2010. Voir *Non-paper submitted by the Co-chairs of the discussion group, Non-paper 1 version 1*, 29 August 2019.