



HAL
open science

La Convention de Rio sur la diversité biologique

Sandrine Maljean-Dubois

► **To cite this version:**

Sandrine Maljean-Dubois. La Convention de Rio sur la diversité biologique. La diversité dans la gouvernance internationale. Perspectives culturelles, écologiques et juridiques, , 2016. hal-01400405

HAL Id: hal-01400405

<https://hal.science/hal-01400405v1>

Submitted on 21 Nov 2016

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.

La Convention de Rio sur la diversité biologique

Sandrine Maljean-Dubois

Directrice de recherche au CNRS, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, Aix-en-Provence, France

Du 3 au 14 juin 1992, en écho à la première grande conférence onusienne sur l'environnement et le développement, celle de Stockholm organisée en 1972, se tenait à Rio de Janeiro la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), dite aussi Sommet de la Terre. Cette conférence marquait une étape dans la perception des enjeux environnementaux et suscitait de vifs espoirs. Un programme d'action pour le XXI^{ème} siècle, *Action 21*, dont le chapitre 15 est consacré à la préservation de la diversité biologique, y était adopté. La Convention sur la diversité biologique, adoptée peu avant, y recevait 157 signatures. Entrée en vigueur dès 1993, cette Convention compte aujourd'hui 193 Parties ce qui en fait à n'en pas douter l'une des conventions internationales, toutes matières confondues, les plus largement ratifiées.

Vingt ans plus tard, force est de constater que les rapports et études scientifiques concluent tous à une aggravation de la menace que représente la perte de diversité biologique qui conduit à s'interroger sur l'effectivité de la Convention de Rio.

Le dernier bilan environnemental publié par le Programme des Nations met en évidence les difficultés pratiques que rencontre la communauté internationale pour mettre en œuvre cette convention. Selon ce rapport,

- les zones protégées couvrent désormais plus de 13% de la superficie terrestre totale mais sont encore souvent isolées les unes des autres ;

- moins de 1,5 % de la superficie marine totale est actuellement protégée alors que l'objectif d'Aichi pour la biodiversité convenu au niveau international dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB) vise à protéger 10 % des zones côtières et marines d'ici 2020 ;

- les pertes substantielles et continues d'espèces contribuent à la détérioration des écosystèmes. Dans certains taxons, jusqu'à deux tiers des espèces sont menacées d'extinction; les populations d'espèces déclinent et, depuis 1970, les populations de vertébrés ont régressé de 30 %, tandis que la conversion et la dégradation ont réduit de 20 % certains habitats naturels. Les changements climatiques auront des impacts profonds sur la biodiversité, notamment en association avec d'autres menaces¹.

12% des 10.000 espèces d'oiseaux sont menacées ou en danger d'extinction immédiate, ainsi que 23% des 4.776 espèces de mammifères, 46% des poissons, un tiers des amphibiens et 70% des plantes évaluées, constate l'Union mondiale pour la nature (UICN) dans son dernier rapport. Chez les mammifères, les 240 primates autres que l'espèce humaine sont en danger et près de la moitié en voie d'extinction. L'Homme est responsable de 99% des menaces qui pèsent sur les espèces. L'UICN estime à 24 le nombre d'espèces menacées en 1975, à 1.000 en 1985 et à 16.306 en 2007, année au cours de laquelle 785 d'entre elles se sont éteintes².

¹ Voir *L'avenir de l'environnement mondial*, GEO 5, <http://www.unep.org/french/geo/geo5.asp> consulté le 7 février 2013.

² Voir UICN, 2012, < <http://www.iucnredlist.org/> > consulté le 7 février 2013.

Au final, la majorité des scientifiques s'accordent à décrire le rythme actuel d'extinction des espèces comme 100 à 1 000 fois supérieur au taux moyen d'extinction depuis l'apparition de la vie sur Terre³. Les évaluations varient fortement ne serait-ce que parce que les inventaires des espèces existantes sont eux-mêmes très partiels, mais aussi biaisés par rapport à la réalité⁴.

Les menaces qui pèsent sur la biodiversité sont nombreuses : surexploitation, destruction et altération des habitats, introduction d'espèces exotiques. La biodiversité est affectée par les changements globaux et en particulier les changements climatiques. Tous ces facteurs contribuent à un déclin des services écosystémiques, qui risque à son tour d'entraîner un accroissement de l'insécurité alimentaire et de compromettre la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la santé et du bien-être humains. Car, « nous demeurons durablement liés à la biodiversité et notre avenir dépendra de la manière dont nous saurons la 'ménager', c'est-à-dire à la fois en utiliser les ressources et contribuer à sa conservation et à son adaptation aux évolutions à venir, voir activement contribuer à la récréation de nature et des services associés »⁵. Le Millenium Ecosystem Assessment, bilan de l'évolution des services écologiques sur cinquante ans, a fait état, à cet égard, de très mauvais résultats⁶ : échec des tentatives pour recréer des écosystèmes dégradés ; augmentation considérable des prélèvements des ressources non renouvelables ; forte dégradation de la plupart des ressources renouvelables.

Parce qu'il s'agit d'un enjeu global – même s'il n'est pas seulement global mais bien multiscale – il a été inscrit à l'agenda international. Mais force est de constater qu'en dépit d'une activité diplomatique relativement soutenue la Convention sur la diversité biologique n'a pour l'instant pas produit les résultats escomptés. Les grandes réunions politiques se font l'écho des inquiétudes sur la situation de la biodiversité. La Déclaration politique adoptée à l'issue du Sommet de Johannesburg en 2002 reconnaissait que : « L'environnement mondial demeure fragile. L'appauvrissement de la diversité biologique se poursuit (...) »⁷. Dix ans plus tard, la Déclaration de Rio+20 précise : « Nous sommes conscients de la gravité de la perte de la biodiversité et de la dégradation des écosystèmes qui entravent le développement mondial, compromettant la sécurité alimentaire et la nutrition, l'accès à l'eau et son approvisionnement ainsi que la santé des pauvres des zones rurales et des populations dans le monde, y compris pour les générations présentes et futures »⁸.

Le cadre que constitue la Convention sur la diversité biologique, pour ambitieux qu'il soit, n'est pas sans présenter certaines ambiguïtés. L'examen des moyens, après vingt ans de fonctionnement, en révèle également les limites.

I. Forces et faiblesses de l'espace conventionnel

Prenant appui sur une architecture évolutive, la Convention poursuit des objectifs à la fois ambitieux et ambigus.

³ A. Garric, « Quel est l'état de la biodiversité ? », *Le Monde.fr*, 08 octobre 2012.

⁴ B. Chevassus-au-Louis, *La biodiversité c'est maintenant*, L'aube, Paris, 2013, p. 18.

⁵ *Ibid.*, p. 160.

⁶ Millennium Ecosystem Assessment, *People and Ecosystems: A Framework for Assessment and Action*, World Resources Institute, 2003 ; Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Island Press, 2005 ; W.V. Reid, et al., *Bridging Scales and Knowledge Systems: Concepts and Applications in Ecosystem Assessment*, 2006, Island Press (www.hks.harvard.edu/gea/).

⁷ Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, A/CONF.199/L.6/Rev.2, 4 sept. 2002, §13.

⁸ Déclaration de Rio+20, annexée à la Résolution adoptée par l'Assemblée générale, 66/288 « L'avenir que nous voulons », 11 septembre 2012, § 197 ss.

A. Une architecture conventionnelle évolutive

Comme c'est bien souvent le cas dans le champ de l'environnement, la Convention n'est pas un instrument isolé, mais une brique d'un ensemble normatif beaucoup plus vaste, comprenant en l'occurrence d'autres traités – trois protocoles – et de nombreux textes de droit dérivé. L'ensemble forme ce que les politistes appellent un « régime international » défini comme un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique et qui contribuent à orienter les comportements dans une certaine direction⁹.

1. La Convention et ses protocoles

Paradoxalement, il peut être nécessaire, en situation d'« univers controversé »¹⁰, d'organiser la lenteur : la coopération ne peut alors, en effet, se mettre en place que pas à pas. La technique privilégiée ici est celle de la convention-cadre, qui représente un accord minimal, une première étape dans un *processus* règlementaire vers un régime plus élaboré et contraignant, qui prendra la forme de *protocoles* additionnels. En fournissant un cadre normatif et institutionnel, la convention-cadre va permettre de continuer à avancer et véritablement d'apporter des coups d'accélération à un processus de négociation qui sans cela risquerait fort d'être en panne. Alors qu'à première vue elle semble freiner un processus, elle participe donc à l'accélération de la fabrication du droit international.

C'est le choix qui a été fait pour la Convention sur la diversité biologique, conçue comme une convention-cadre bien que cela n'apparaisse pas dans son intitulé. De fait, la Convention a été complétée par deux protocoles, dont l'un a donné naissance à un deuxième protocole.

- Le premier d'entre eux est le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. La technique de la convention-cadre s'est révélée ici particulièrement utile. Car, si dès 1992, *Action 21* prônait le développement de la coopération internationale en matière de biosécurité (§ 16.29), la Convention elle-même était assez laconique sur la question¹¹. Il aura fallu sept années supplémentaires pour faire péniblement mûrir un consensus et aboutir à la définition d'un protocole. Adopté en janvier 2000, il a pour objet la biosécurité, soit l'évaluation, la prévention et la gestion des risques environnementaux et sanitaires associés aux biotechnologies. L'objectif était tant d'harmoniser des législations nationales encore disparates, voire inexistantes, que d'organiser la coopération et prévenir, voire résoudre d'éventuels conflits interétatiques en particulier commerciaux. Dans un contexte de controverses scientifiques et face à l'énormité des enjeux financiers, de longues négociations ont été nécessaires à sa définition. Au final, le contenu du Protocole, bien que marqué par de multiples compromis, est assez novateur et protecteur, conformément aux vœux de l'Union européenne et des pays en développement, même si certains compromis, imprécisions ou lacunes y figurent comme des concessions aux pays du Groupe de Miami (groupe de pays exportateurs d'OGM). Entré en vigueur en septembre 2003, il compte 164 Parties¹². Le Protocole a joué un rôle important, y compris sur le plan symbolique, en dépit de la force d'attraction qu'exerce le droit de l'OMC sur ces questions.

Ce Protocole a été complété en 2010 par un ...Protocole au protocole, le Protocole de Kuala Lumpur¹³. Lors des négociations du Protocole de Cartagena, aucun accord

⁹ S. Krasner ed., *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press, 1983.

¹⁰ O. Godard, « *Stratégies industrielles et conventions d'environnement : de l'univers stabilisé aux univers controversés* », *Environnement, Économie, INSEE méthodes*, n° 39-40, p. 145.

¹¹ Cf. son article 8 (g) qui invitait les États à adopter des mesures pour gérer le risque biotechnologique dans ses impacts potentiels sur la conservation de la diversité biologique et la santé humaine. L'article 19 (3) de la Convention évoquait le besoin d'un protocole international sur la question.

¹² Au 29 janvier 2013.

¹³ Le Protocole n'est pas en vigueur. Il a reçu, au 29 janvier 2013, 10 ratifications sur les 40 requises.

n'avait pu être trouvé sur la question de la responsabilité en cas de dommages causés par les OVM, alors même qu'il y avait là une condition essentielle à leur acceptabilité sociale¹⁴. En guise de compromis, l'article 27 avait laissé le soin à la première Réunion des Parties à la convention siégeant en tant que Réunion des parties au Protocole (COPMOP) d'engager un processus d'élaboration de règles et procédures appropriées en matière de responsabilité et de réparation. Les négociations ont été longues et difficiles. Le nouvel instrument, dit Protocole additionnel de Nagoya – Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation n'a été adopté qu'une dizaine d'années après le Protocole de Cartagena. Il établit les prémisses d'un régime de responsabilité et réparation¹⁵. Le Protocole demeure toutefois timide et même en retrait par rapport à d'autres régimes internationaux définis en la matière. « *Les controverses et incertitudes scientifiques quant à la nature des risques encourus en matière d'OVM ont affecté la possibilité d'établir un régime véritablement international en donnant un poids tout particulier aux arguments des pays exportateurs venant au soutien de leurs entreprises et à ces entreprises elles-mêmes, très présentes lors des négociations* »¹⁶. Le système prévu serait même, à certains égards, inopérant¹⁷.

• Le second Protocole à la Convention est celui dit de Nagoya, portant sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages tirés de leur utilisation. Le Protocole vient répondre à une revendication d'équité ancienne – déjà bien présente lors des négociations de la Convention en 1992 – en étant censé garantir l'établissement de conditions équitables lors de l'accès aux ressources biologiques du Sud. Comme le précise Marie-Angèle Hermitte, « *Les accusations de biopiraterie fleurissaient déjà, et il s'agissait d'en finir avec la pratique des prospections libres et gratuites, suspectées de permettre des profits fabuleux au retour des prospecteurs. Les négociateurs du Sud avaient tous à l'esprit le mythique contrat Merck – InBio par lequel le Costa-Rica avait concédé à l'entreprise pharmaceutique un accès à une partie de sa forêt tropicale, moyennant le paiement d'un droit d'entrée et d'éventuelles redevances en cas de mise sur le marché de produits qui en seraient dérivés* »¹⁸.

Le Protocole est l'une des composantes d'un *package deal*, composé également d'une quarantaine de décisions et en particulier d'un plan stratégique articulé autour d'objectifs à l'horizon 2020 et d'un accord sur le financement nord-sud pour la mise en œuvre de la Convention. Il n'est pas en vigueur à ce jour¹⁹.

Le contenu du Protocole reflète un délicat équilibre entre les préoccupations des pays d'origine et celles des pays utilisateurs, la garantie du partage « juste et équitable » des bénéfices tirés de l'exploitation des ressources génétiques lesquelles sont principalement localisées dans les pays en développement, et celle d'un accès sécurisé à ces ressources pour les entreprises et organismes de recherche des pays du Nord. De ce point de vue, il propose un cadre international pour que les bénéfices tirés de l'utilisation des ressources génétiques par les industriels soient partagés avec les pays d'origine, sur la base d'un consentement préalable donné en connaissance de cause et de la signature d'un contrat avec l'État concerné. Il encourage également les parties à affecter les revenus tirés de ce dispositif à des activités visant la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité. Le Protocole présente malgré tout certaines lacunes ou insuffisances. Il ne finalise pas de mécanisme de contrôle. Il n'apporte pas non plus de protection spécifique aux peuples autochtones, pas de garantie supplémentaire par rapport à celle qui serait

¹⁴ E. Truilhé Marengo, in M.-A. Hermitte, S. Maljean-Dubois, E. Truilhé-Marengo, « Actualités de la convention sur la diversité biologique : science et politique, équité, biosécurité », *Annuaire Français de Droit International*, 2011, p. 426 ss.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ M.-A. Hermitte, in M.-A. Hermitte, S. Maljean-Dubois, E. Truilhé-Marengo, « Actualités de la convention sur la diversité biologique : science et politique, équité, biosécurité », *op. cit.*, p. 412.

¹⁹ Il ne compte que 12 ratifications sur les cinquante requises à cet effet (au 29 février 2013).

conférée par les législations nationales. L'accord sur les financements Nord-Sud ne comporte aucune obligation chiffrée pour les pays du Nord.

Comme le constate Marie-Angèle Hermitte, « *Peut-on se réjouir que la question du partage des éventuels bénéfices tirés de l'usage des ressources génétiques ait été enfin réglée dans ses grandes lignes ? Pas vraiment. Si le texte a bien réaffirmé la nécessité d'un consentement préalable du pays fournisseur et de 'conditions convenues d'un commun accord' ; s'il a distingué les régimes applicables aux échanges de choses corporelles, les ressources, et de choses incorporelles, les connaissances ; si des suggestions ont été faites pour que cet accord soit équitable, tout ou presque est laissé à la liberté du législateur national. C'est donc une vision à la fois libérale et procédurale de l'équité, fondée sur la capacité des législateurs, ceux du Nord comme ceux du Sud, à la mettre en œuvre et sur les capacités de négociation et de contrôle des partenaires à l'accord* »²⁰.

2. Droit conventionnel et droit dérivé

Dans le champ du droit international de l'environnement, la construction progressive de régimes juridiques, la structuration progressive des engagements, s'effectue même, au-delà, et plus simplement, par le biais du droit dérivé adopté par les institutions conventionnelles, au premier rang desquelles les Conférences des Parties, droit dérivé qui vient peu à peu préciser, compléter les obligations conventionnelles posées initialement, souvent vagues. Volontairement vagues et/ou vagues parce qu'appelant de nombreux détails techniques, lesquels peuvent être précisés ultérieurement pour ne pas freiner les négociations conventionnelles.

C'est bien le cas du régime international de la biodiversité dans le cadre duquel la Conférence des Parties à la Convention et la Réunion des Parties au Protocole de Cartagena produisent un abondant droit dérivé. La première, qui se réunit tous les deux ans, a tenu 11 sessions ordinaires et une extraordinaire ; la dernière ayant été organisée à Hyderabad en Inde, en octobre 2012. La seconde se réunit également tous les deux ans, concomitamment à la Conférence des Parties. Alors que la Conférence des Parties adopte une trentaine, parfois même davantage de « décisions » à chacune de ses sessions, la Réunion des Parties en adopte quant à elle 15 à 20. Ces « décisions » sont d'une importance variable. Certaines d'entre elles viennent interpréter et préciser le contenu des obligations définies conventionnellement, fixant procédures, règles, standards ou venant fixer des objectifs stratégiques. De ce point de vue, une décision de la Conférence des Parties mérite particulièrement d'être citée, celle ayant défini les objectifs dits « d'Aichi », la décision X/2 (2010) ayant adopté le « Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique ». Cette décision témoigne d'une tentative à la fois de recentrage et de dynamisation des efforts internationaux en la matière autour de vingt objectifs à la fois ambitieux, clairs et chiffrés, sur le modèle des objectifs du Millénaire ou des futurs Objectifs de développement durable décidés à Rio.

3. Le complexe de régimes sur la biodiversité

Ce qui demeure un système conventionnel s'inscrit de surcroît dans une réalité qui le dépasse également, celle d'un « *complexe de régimes* »²¹ dont il forme l'ossature mais qui comprend également d'autres régimes spécialisés pour la plupart antérieurs (Convention CITES de 1973, Convention de Ramsar 1971, Convention de Bonn de 1979 et ses accords, etc.), mais également des mécanismes de régulation publique/privée (PPP

²⁰ *Ibid.*, p. 413.

²¹ K. Raustiala, D.G. Victor, « The Regime Complex for Plant Genetic Resources », *International Organization*, n°55, 2004, p. 280; R.O. Keohane, D.G. Victor, *The Regime Complex for Climate Change*, Discussion Paper 10-33, Harvard J.-F. Kennedy School of Government, 2010, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Keohane_Victor_Final_2.pdf > consulté le 7 février 2013.

sur la forêt, projets REDD) ou privé/privé (certification forestière) ainsi que des régimes régionaux de protection de la nature et de gestion des ressources naturelles pour l'essentiel antérieurs :

- Convention de Washington du 12 octobre 1940 pour la protection de la flore et de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique
- Convention d'Alger du 15 septembre 1968 dite Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelle (qui sera remplacée à terme par la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles dite Convention de Maputo, du 11 juillet 2003),
- Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe ;
- Accord de l'ASEAN sur la conservation de la nature et des ressources naturelles du 9 juillet 1985, etc.

B. Des objectifs ambitieux et ambigus

Le caractère à la fois ambitieux et ambigu de la Convention est sensible, tant sur le plan de l'objet que sur celui des objectifs.

1. L'objet de la Convention : la « diversité biologique »

Particulièrement ambitieuse, la Convention de Rio est globale à la fois dans son appréhension du sujet et dans son champ d'application. La coopération internationale en la matière est relativement ancienne – fin du XIX^{ème} siècle – mais jusqu'alors le droit international n'avait appréhendé la diversité biologique qu'à travers certaines de ses composantes. Les conventions adoptées, bien qu'assez nombreuses, ne s'intéressaient qu'à certaines espèces ou certains groupes d'espèces (oiseaux, baleines, ours blancs, etc.) et/ou certaines méthodes ou certains aspects (réglementation de la chasse ou de la pêche, du commerce international, protection des espèces mais pas de leurs habitats ou vice-versa, etc.). Certaines ONG, au premier rang desquelles l'UICN, ont joué un rôle important dans cette évolution. La Convention est le résultat d'une longue maturation des idées dans laquelle la *Stratégie mondiale de la conservation* adoptée dès 1980 a joué un rôle déterminant. De fait, la Convention sur la diversité biologique est la première convention aussi complète dans le traitement du sujet, couvant à la fois les espaces, les espèces, et les relations entre eux, la diversité biologique sauvage et domestique, la conservation *in situ* et *ex situ*, les activités de planification, réglementation, recherche, éducation et information, etc., tout en ayant une vocation non pas régionale, mais universelle. Elle marque une étape dans le processus législatif international, sensée donner plus de cohérence aux accords sectoriels ou régionaux adoptés jusqu'alors sans qu'aucun lien formel ne soit toutefois établi avec eux.

Ambitieuse, la Convention se veut également moderne car répondant à une éthique « moderne » de la conservation. Que l'on songe simplement au chemin parcouru depuis la Convention de Paris de 1902 sur la protection des oiseaux « utiles à l'agriculture » dont le titre même reflète la conception utilitariste qui a présidé à son adoption. La Convention de Rio proclame au contraire, dès son préambule, que les Parties contractantes sont « conscientes de la valeur intrinsèque de la diversité biologique et de la valeur de la diversité et de ses éléments constitutifs sur les plans environnemental, génétique, social, économique, scientifique, éducatif, culturel, récréatif et esthétique ». Même si la convention s'inscrit dans une perspective résolument anthropocentriste, la « valeur » reconnue à la diversité biologique est ainsi à la fois « intrinsèque » et multiple, et notamment « environnementale ».

La Convention se veut aussi moderne car fondée scientifiquement, parce que s'appuyant sur des méthodes et des concepts scientifiques. L'objet en témoigne : il ne s'agit plus seulement de protéger des espèces ou des espaces, mais la convention

s'attache à un concept forgé par les scientifiques, celui de « diversité biologique ». La définition donnée de celle-ci, qui s'attache aux trois niveaux de hiérarchie biologique, est d'ailleurs très souvent citée et constitue une référence²². Les méthodes préconisées reflètent également la volonté d'asseoir la Convention sur le plan scientifique, par la recherche permanente de systématisme et de rationalité, voire le recours à des approches nouvelles telle celle de « précaution »²³. Le terme « scientifique » lui-même apparaît 24 fois dans le texte de la Convention. Pour autant, la Convention n'est pas exempte d'ambiguïtés d'abord parce que les concepts sur lesquels elle s'appuie ne sont pas eux-mêmes exempts d'ambiguïtés. Il en est ainsi, et au premier rang, de celui de *diversité biologique*, éminemment complexe. Complexe, car la biodiversité ne se limite pas à celle des espèces mais doit être appréhendée à différents niveaux d'organisation. Complexe car sa stabilité ne doit pas être conçue comme un équilibre statique mais s'inscrivant dans une dynamique permanente. L'essentiel de la biodiversité est par ailleurs invisible à l'œil humain. Ainsi, le concept est mouvant et, à certains égards fuyant, discuté ; ni le contenu ni la réalité qu'il est censé recouvrir ne sont encore clairement appréhendés par les scientifiques eux-mêmes. La définition même des trois niveaux de biodiversité, structurante dans la Convention, mérite d'être précisée et affinée²⁴. La connaissance de la biodiversité est encore très partielle et limitée. Que dire alors de l'ambition de la « maîtriser », « gérer », « ingénierer » ? Nous sommes encore ici, que ce soit sur le plan individuel ou collectif, dans une logique d'apprentissage.

En réalité, « *plus qu'une catégorie complexe des sciences du vivant, l'émergence et la diffusion de ce terme traduisent la constitution d'un champ de pensée et d'action, à l'interface de la science et de la politique, en vue de l'appropriation et de la gestion de la nature, tout particulièrement de celle qui se situe dans les pays du Sud* »²⁵.

2. Le triple objectif conventionnel : conservation, utilisation durable, partage des avantages

Les objectifs conventionnels eux-mêmes sont ambigus. En passant des catégories plus classiques (nature, faune, flore, espèces, espaces d'intérêt écologique) figurant de longue date dans les discours politiques et juridiques à la *diversité biologique*, souhaite-t-on mieux fonder scientifiquement et donc rendre plus efficaces les politiques conservationnistes ou glisse-t-on discrètement vers un instrument se préoccupant davantage de l'exploitation des ressources biologiques et notamment du matériel génétique ? Aux fins de l'article 1^{er} de la Convention, « *Les objectifs de la présente Convention, dont la réalisation sera conforme à ses dispositions pertinentes, 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, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat* ». Il n'y a donc pas un, mais trois objectifs conventionnels. 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 un premier projet de texte préparé par l'UICN. La

²² « Diversité biologique : Variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes » (art. 2).

²³ Le préambule note que « lorsqu'il existe une menace de réduction sensible ou de perte de la diversité biologique, l'absence de certitudes scientifiques totales ne doit pas être invoquée comme raison pour différer les mesures qui permettraient d'en éviter le danger ou d'en atténuer les effets » (al. 9). Il s'agit de l'une des premières formulations de l'approche ou du principe de précaution.

²⁴ B. Chevassus-au-Louis, *La biodiversité c'est maintenant*, op. cit., p. 40.

²⁵ V. Boisvert, F.-D. Vivien, « Gestion et appropriation de la nature entre le nord et le sud. Trente ans de politiques internationales relatives à la biodiversité », *Revue Tiers Monde*, 2010/2 n° 202, p. 15-32.

Convention est plutôt le fruit de la rencontre entre les grandes ONG conservationnistes 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 atteindre²⁶.

On notera d'ailleurs que la Convention fait le lien conceptuellement entre la diversité culturelle et la diversité biologique, partant du principe que « *la diversité culturelle doit être vue comme un gage de la biodiversité* »²⁷. La Convention est de ce point de vue le fruit « *d'une alliance objective entre environnementalistes et indigénistes(...) grâce à laquelle s'est popularisée l'idée selon laquelle la diversité culturelle, exprimée par une diversité d'usages des ressources naturelles, jouait un rôle majeur dans le respect des équilibres écologiques* »²⁸. Dit autrement, « *La 'nature' des uns est la 'culture' des peuples locaux* »²⁹. En réalité, il a pu être montré que le postulat selon lequel les populations indigènes sont forcément respectueuses de l'environnement doit être nuancé.

Cela questionne aussi, au-delà, sur le lien entre l'homme et la diversité biologique. La diversité biologique et l'homme n'ont pas évolué de manière cloisonnée mais en réalité co-évolué et se sont co-adaptés³⁰. L'homme a « fait » et « fait » la diversité biologique. « *L'environnement des écologistes, produit des activités humaines de nombreuses générations, est 'fabriqué' par l'homme* »³¹. La protéger requiert dès lors souvent la poursuite d'activités humaines comme l'agriculture, le pâturage, etc. Cela n'est pas sans conséquences sur les initiatives de conservation de la biodiversité elles-mêmes, qui « *se concentrent sur des espèces et des environnements qui sont déjà culturellement et économiquement significatifs pour ceux qui y vivent, en dépendent, et dans beaucoup de cas ont des droits de propriété sur ces territoires* »³².

Ceci étant, déjà envisageable en 1992³³ au regard d'un texte exprimant une vision plutôt utilitariste de la biodiversité, un glissement s'est peu à peu opéré et aujourd'hui les institutions établies en son sein s'intéressent tout autant, sinon davantage, à l'exploitation des ressources génétiques, qu'à la conservation de la biodiversité. Même s'il est sans doute excessif de considérer qu'elle ramène « *la biodiversité à une simple question de ressources génétiques dont il s'agit de tirer les bénéfiques les plus élevés possible* »³⁴, le sujet et la tonalité des débats se déroulant dans l'enceinte de la Convention, tout comme l'objet de ses deux premiers protocoles en fournissent des indices assez sûrs. « *Le texte de droit international, qui devrait entériner la création d'un bien collectif mondial et fixer les responsabilités de chacun pour son usage durable, peut se lire comme un texte essentiellement préoccupé de fixer le cadre juridique qui garantira le développement des biotechnologies* »³⁵. Les institutions conventionnelles s'empêchent quelque peu dans ses

²⁶ 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. V. aussi F.D. Vivien, « De Rio à Johannesburg les négociations autour de la diversité biologique », *Ecologie & politique*, 2002/3 N°26, p. 35-53.

²⁷ Unesco, *Diversité culturelle et biodiversité pour un développement durable : table ronde de haut niveau organisée conjointement par l'Unesco et le PNUC le 3 septembre 2002 à Johannesburg à l'occasion du Sommet mondial pour le développement durable*, Paris, Unesco <<http://www.unesco.org/new/fr/unesco/ressources/publications/unescodoc-database/>> consulté le 7 février 2013.

²⁸ Florent Kohler « Diversité culturelle et diversité biologique : une approche critique fondée sur l'exemple brésilien », *Natures Sciences Sociétés*, 2/2011, Vol. 19, p. 113-124 <www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2011-2-page-113.htm>.

²⁹ M. Roué, « Entre cultures et natures », *Revue internationale des sciences sociales*, 2006/1, n° 187, p. 13.

³⁰ G. Rossi Georges, V. André, « La biodiversité : questions de perspectives », *Annales de géographie*, 2006/5 n° 651, p. 468-484.

³¹ M. Roué, « Entre cultures et natures », *op. cit.*, p. 13.

³² *Ibid.*

³³ M.-A. Hermitte, « La convention sur la diversité biologique », *Annuaire français de droit international*, 1992, p. 844-870.

³⁴ J.-P. Maréchal, « Quand la biodiversité est assimilée à une marchandise », *Le Monde diplomatique*, juillet, 1999, pp. 6-7.

³⁵ C. Aubertin, V. Boisvert, F.D. Vivien, « La construction sociale de la question de la biodiversité » *op. cit.*

contradictions initiales, non résolues. De plus, le texte, très général, contenant des obligations très atténuées, appelait de nombreuses concrétisations. Mais si la Convention fournit un utile cadre de débats, et participe peu à peu à la création de référentiels mondiaux sur la biodiversité et sa gestion, elle peine à aboutir à des résultats concrets. Il faut dire que, sur le plan des moyens, elle révèle aussi de nombreuses limites.

II. Enjeux de la mise en œuvre

C'est également sur le plan des moyens que la Convention révèle ses faiblesses, aussi bien sur le plan institutionnel ou financier que s'agissant de contrôler sa mise en œuvre, voire d'en sanctionner le non-respect.

A. Les institutions conventionnelles : foisonnement versus cloisonnement

L'espace conventionnel, comme bien d'autres dans le domaine de l'environnement, se caractérise par un relatif foisonnement. La Convention établit, selon un triptyque classique, un organe politique, la Conférence des Parties ou COP (art. 23), qui se réunit tous les deux ans, un organe administratif, le secrétariat (art. 24) et un organe expert, l'organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (art. 25). Ce dernier est constitué de représentants de gouvernements « experts », ainsi que d'observateurs. L'OSASTT (SBSTTA en anglais) fournit des recommandations à la CdP sur les aspects techniques de la mise en œuvre de la Convention ; il se réunit en moyenne une à deux fois par an. En raison à la fois de l'aspect technique du sujet et de son caractère controversé, l'organe politique et l'organe expert se sont démultipliés en de très nombreux bureaux, groupes d'experts « à composition non limitée », groupes de travail, ateliers et autres si bien que le calendrier des réunions est chargé et que la négociation devient quasi-permanente (le Groupe de travail spécial à composition non limitée sur l'examen de l'application de la Convention, le Groupe de travail sur l'accès et le partage des avantages, le Groupe de travail sur l'article 8j, le Groupe de travail sur les aires protégées, le Comité intergouvernemental spécial à composition non limitée pour le Protocole de Nagoya...). Un « centre d'échange », mécanisme destiné à promouvoir la coopération scientifique et technique, a également été mis en place³⁶. La Convention est ainsi devenue, sur le plan institutionnel, une « grosse machine ».

Ce foisonnement institutionnel interne s'accompagne d'un relatif cloisonnement vis-à-vis de l'extérieur. En tant qu'espace normatif et institutionnel, la Convention sur la diversité biologique est *a priori* bien placée pour régir les questions qu'elle traite, car jouissant d'une participation quasi-universelle. Mais elle subit la concurrence des autres conventions environnementales, tout comme celle des nombreuses organisations internationales qui se sont saisies de ces questions avant ou depuis son adoption en 1992 (Organisation Mondiale du Commerce, FAO, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle notamment). La multiplicité des forums internationaux où sont débattues ces questions, l'appréhension différente qu'ils en ont, l'insuffisante articulation entre eux, expliquent ainsi pour partie les résultats mitigés obtenus dans la mise en œuvre de la Convention³⁷.

Le problème se pose avec une acuité toute particulière s'agissant du commerce des OGM que le droit international appréhende manière désarticulée entre l'OMC et le Protocole de Cartagena³⁸.

³⁶ Voir le *modus operandi* de la façon dont l'OSASTT effectue ses travaux dans l'annexe III de la décision VIII/10.

³⁷ C. Noiville, « La mise en œuvre de la Convention de Rio sur la conservation de la diversité biologique et ses relations avec l'accord de l'OMC sur les ADPIC. Analyse juridique de l'outil économique », In *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, S. Maljean-Dubois (dir.), La Documentation française, 2002, pp. 281-303.

³⁸ S. Maljean-Dubois, « Biodiversité, biotechnologies, biosécurité : le droit international désarticulé », *Journal du Droit international*, n° 4, 2000, p. 955 ; S. Maljean-Dubois, « Le spectre de l'isolation clinique : quelle articulation entre les règles de l'OMC et les autres règles du droit international ? », in *Revue européenne de droit de l'environnement*,

Le problème se pose également au sujet de l'accès et du partage des avantages, pour lequel les initiatives internationales sont multiples, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'(in)cohérence des politiques nationales³⁹. Ainsi, le Protocole de Nagoya ne précise pas ses liens avec l'OMPI ou l'OMC à propos des droits intellectuels des peuples autochtones sur leurs ressources génétiques et leurs connaissances traditionnelles. Pourtant, comme le constate Marie-Angèle Hermitte, « *L'existence de tels droits reconnus par la communauté internationale, dans le cadre d'un instrument juridique commun, au même titre que les brevets ou les marques, permettra seule de dépasser le caractère très aléatoire de la mise en œuvre du principe du partage des avantages, tel qu'il est conçu dans le cadre du Protocole* »⁴⁰. La réflexion est conduite de manière cloisonnée dans le cadre de l'article 8j de la Convention, pour lequel a été constitué un groupe de travail sur les « droits intellectuels des populations autochtones », et de l'OMPI qui a mis en place un « Comité intergouvernemental de la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, aux savoirs traditionnels et au folklore » sous les auspices duquel est négocié un projet d'articles⁴¹.

Il se pose également dans le domaine des forêts, pour lesquelles les travaux conventionnels recoupent largement ceux du Forum des Nations Unies sur les forêts⁴², et subissent la concurrence des initiatives menées dans le cadre de la Convention-cadre sur les changements climatiques et notamment des projets « REDD » pour réduction des émissions liées à la déforestation et dégradation des forêts⁴³. Le cadre conventionnel semble, sur ces sujets, à la fois trop fragile et trop isolé.

Par ailleurs, on notera que la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques » (IPBES), créée en 2012, et qui voudrait devenir, en matière de biodiversité, l'équivalent du Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat, a été créée en dehors de la Convention sur la diversité biologique. La Conférence des Parties à la Convention a suivi les négociations de l'IPBES de près, depuis l'origine, mais elle est demeurée en la matière plutôt un spectateur qu'un véritable acteur. Sa résolution X/11, très brève⁴⁴, encourageait simplement l'Assemblée générale à étudier la possibilité de créer l'IPBES « *à la première occasion* ». La décision soulignait notamment la nécessité que l'IPBES réponde « *entre autres* » aux besoins de la Convention et renforce l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (SBSTTA) qu'elle risque bien évidemment de concurrencer. Elle demandait au Secrétaire exécutif de la CBD, en collaboration avec le Bureau du SBSTTA, d'examiner comment la CBD pourrait utiliser pleinement et efficacement la plateforme, en recherchant la complémentarité et évitant les doubles emplois⁴⁵.

n°2/2008, pp. 159-176. Voir *Communautés européennes — Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques* (Affaire DS 291/292/293), Rapport du groupe spécial de l'OMC, 29 septembre 2006.

³⁹ Rapport de l'atelier d'experts à composition non limitée sur le renforcement des capacités pour l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages, UNEP/CBD/ABS/EW-CB/1/3, 16 décembre 2002. Voir J.-F. Morin, A. Orsini, « Policy coherency and regime complexes: the case of genetic resources », <http://www.academia.edu/2522891/Policy_Coherency_and_Regime_Complexes_The_Case_of_Genetic_Resource>, consulté le 12 mars 2013.

⁴⁰ M.-A. Hermitte, in M.-A. Hermitte, S. Maljean-Dubois, E. Truilhé-Marengo, « Actualités de la convention sur la diversité biologique : science et politique, équité, biosécurité », *op. cit.*, p. 425.

⁴¹ Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore, Twenty-Fourth Session, Geneva, April 22 to 26, 2013, *The Protection of Traditional Knowledge: Draft Articles, Document prepared by the Secretariat*, WIPO/GTRKF/IC/24/4, January 2013.

⁴² Cf. *Diversité biologique des forêts, Rapport de l'atelier de travail d'Accra sur les forêts et la diversité biologique*, Accra, Ghana, 28-30 janvier 2002, Note du Secrétaire exécutif, UNEP/CBD/COP/6/INF/7, 4 mars 2002.

⁴³ Voir H. Van Asselt, « Managing the Fragmentation of International Environmental Law : Forests at the Intersection of the Climate and Biodiversity Regimes », *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.*, 2011-2012, vol. 44, p.1205.

⁴⁴ Décision X/11, Interface science-politique sur la diversité biologique, les services fournis par les écosystèmes et le bien-être humain et examen des conclusions des réunions intergouvernementales (29 octobre 2010).

⁴⁵ Voir *Potential relationships between the intergovernmental science-policy platform and existing institutions, Note by the secretariat*, UNEP/IPBES/3/INF/11, 7 juin 2010.

Cette inquiétude a étreint le SBSTTA⁴⁶, les modalités de collaboration entre l'IPBES et la SBSTTA restant à déterminer : le SBSTTA pourra-t-il accéder directement à l'IPBES ou devra-t-il passer par la Conférence des Parties ? Lors de sa dernière réunion, le SBSTTA a fait diverses propositions à la prochaine Conférence des Parties, et l'a invitée notamment à prier « le Secrétaire exécutif et le chef du Secrétariat de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques d'élaborer en consultation avec le Bureau de l'Organe subsidiaire des options de formalisation de la collaboration avec la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, y compris en envisageant l'élaboration d'un plan de travail et/ou mémorandum de coopération conjoint »⁴⁷. Au final, la relation IPBES/SBSTTA de la CBD pourrait ressembler à la relation GIEC/SBSTTA de la Convention-cadre sur les changements climatiques. Dans ce cadre, le SBSTTA « *occupe dans le spectre entre science et politique une position intermédiaire subtile entre le GIEC et les décideurs politiques : il examine les questions scientifiques et techniques, assume l'expression politique des controverses apparues au sein des COP sur ces dernières, fait le lien avec les gouvernements* »⁴⁸. On peut même considérer qu'il sert de « tampon » entre le GIEC et les gouvernements. Il a ainsi permis de tempérer les critiques dont le GIEC était initialement l'objet en favorisant notamment l'expression de leurs désaccords par les pays en développement⁴⁹. Pour Amy Dahan, « *le couple GIEC-SBSTA cristallise cette coproduction du scientifique et du politique, où les deux voies, a priori antagoniques, du conflit politique et du consensus scientifique s'entremêlent dans un jeu complexe de va-et-vient et de compétitions* »⁵⁰.

B. Assistance technique et financière

En application du principe des « *responsabilités communes mais différenciées* », les pays développés, en ratifiant la Convention, s'engagent notamment à fournir des « *ressources financières nouvelles et additionnelles* » aux pays en développement, pour leur permettre de faire face aux surcoûts que représente la mise en œuvre de la convention (art. 20, §2). Sans quoi les pays en développement « *ne pourront s'acquitter effectivement des obligations qui leur incombent* » (art. 20, § 3). Au titre de l'article 21, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été désigné comme mécanisme multilatéral de financement de la Convention. Le FEM, principal levier financier des conventions environnementales, s'avère un outil original, empreint de souplesse et pragmatisme dans son fonctionnement⁵¹. Mais il ne repose que sur des contributions volontaires et l'absence de contributions obligatoire pénalise la mise en œuvre de la Convention.

⁴⁶ *Outcome of the Second Session of the Plenary Meeting to Determine Modalities and Institutional Modalities for an Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/40, 29 avril 2012. Voir aussi UNEP/CBD/SBSTTA/16/L.6, 3 mai 2012.

⁴⁷ Voir le texte du projet de résolution proposé à la Conférence des Parties, *Moyens d'améliorer l'efficacité de l'organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques à la lumière du plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique et questions, modalités et options de collaboration avec la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)*, Note du Secrétaire exécutif, UNEP/CBD/SBSTTA/16/2, p. 4.

⁴⁸ A. Dahan, S. Aykut, H. Guillemot, A. Korczak, *Les arènes climatiques : forums du futur ou foires aux palabres*, Rapport de Recherche, février 2009, p. 4, <http://www.koyre.cnrs.fr/spip.php?article96> consulté le 7 février 2013.

⁴⁹ A. Dahan-Dalmedico, « Le régime climatique, entre science, expertise et politique », in A. Dahan-Dalmedico (dir.), *Les modèles du futur. Changement climatique et scénarios économiques : enjeux politiques et économiques*, Paris, La Découverte, 2007, p. p. 135.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 136.

⁵¹ Voir le mémorandum d'accord entre le Conseil du FEM et la COP de la Convention sur la diversité biologique, qui en fait un mécanisme d'application des politiques et critères définis par la COP. De même pour le climat, la Conférence des Parties le prie d'appuyer la mise en œuvre du cadre défini pour servir de guide aux activités de renforcement des capacités aux fins de l'application de la Convention. Voir Décision 2/CP.7, Renforcement des capacités dans les pays en développement, (Parties non visées à l'annexe I), Accords de Marrakech, FCCC/CP/2001/13/Add.1, §5.

A Nagoya, en 2010, un accord sur le financement nord-sud pour la mise en œuvre de la Convention a fait partie du *package deal*. Mais la décision X/5 sur la mise en œuvre de la Convention et du Plan stratégique au cours de la période 2011-2020 évoquait la nécessité d'augmenter les financements sans contenir d'engagements chiffrés particuliers. La question était donc au menu de la Conférence suivante, celle d'Hyderabad (2012), qui avait la charge de concrétiser et mettre en œuvre les décisions adoptées à Nagoya deux ans plus tôt.

Pour préparer la conférence indienne, un groupe d'experts a réalisé un chiffrage des besoins de financement sous l'égide de la Convention. Il a défini un ordre de grandeur du montant à investir dans les pays en développement, calculé pour la période 2014-2018, dans une fourchette située entre 74 milliards (scénario bas) et 191 milliards de dollars (scénario haut) (soit 57 à 147 milliards d'euros). Sur quatre ans, le groupe d'experts a estimé que cela représentait un budget trois à huit fois supérieur au financement que l'on estime aujourd'hui être consacré à la biodiversité par les bailleurs de fonds publics et privés. Le WWF International est parvenu de son côté à une évaluation proche de la fourchette haute (200 milliards de dollars ou 153 milliards d'euros).

La Conférence est parvenue, au terme d'intenses et difficiles négociations, à s'accorder sur un doublement des financements en faveur de la biodiversité d'ici à 2015, et le maintien au moins à ce niveau d'ici 2020, de l'ensemble des flux financiers internationaux en faveur de la protection de la biodiversité dans les pays en développement, les pays les moins avancés et les petits Etats insulaires en développement et les économies en transition. En réalité, dans la mesure où le montant des financements actuels en faveur de la biodiversité n'a pas fait l'objet d'une évaluation consensuelle et les estimations ne sont qu'approximatives, l'engagement est moins solide qu'il ne le semble. Un *monitoring* devrait toutefois être mis en place⁵². Les reculades dans le domaine du climat n'incitent guère à l'optimisme ici.

C. Contrôle et sanction du non-respect

Comme bien d'autres conventions internationales de protection de l'environnement, la Convention contient une clause de règlement pacifique des différends. L'article 27 contient en effet une clause facultative de juridiction obligatoire, pouvant aboutir à la constitution d'un tribunal arbitral ou la saisine de la Cour internationale de Justice. Mais si les Parties n'ont accepté ni l'une ni l'autre, ou pas la même procédure, alors le différend est soumis à une conciliation ; celle-ci ne débouche toutefois pas sur une décision obligatoire (la Commission de conciliation « *rend une proposition de résolution du différend que les Parties examinent de bonne foi* » selon l'annexe II). Ceci explique que la clause n'ait jamais été activée et ait bien peu de chances d'être activée à l'avenir. En réalité, la CIJ ne pourrait être saisie que par l'Autriche c. la Lettonie, ou vice versa, et la procédure d'arbitrage mise en œuvre entre l'Autriche, Cuba et la Lettonie...

Ceci dit, le texte de la Convention est si peu contraignant dans son contenu qu'il serait peu susceptible de donner naissance à des contentieux internationaux. Pour cette raison, il n'a pas non plus été établi de procédure de contrôle de la mise en œuvre et de sanction en cas de non-respect, lesquelles sont une importante condition d'effectivité des conventions multilatérales adoptées dans le domaine de l'environnement. Le contrôle international de la mise en œuvre par les Parties de leurs obligations conventionnelles est ainsi un contrôle politique peu intrusif. Il repose très largement sur le système des rapports et le rôle de la COP. La COP a peu à peu précisé le contenu de l'obligation de rapporter de l'article 26, en lui-même très laconique, et le travail se poursuit à cet égard. Cependant, la technique de contrôle reste imparfaite sur le principe dès lors qu'il y a identité entre le contrôleur et le contrôlé. En outre, les États s'acquittent fort mal de cette obligation en

⁵² Voir la décision XI/4, *Review of implementation of the strategy for resource mobilization, including the establishment of targets*.

pratique, en ne remettant pas leur rapport, ou bien en le faisant avec retard, ou encore en remettant des rapports peu soignés et donc peu utiles⁵³. Les organes conventionnels sont ainsi fort démunis pour identifier les manquements à la Convention, ou réagir aux violations de la Convention qui pourraient être identifiées.

Qu'en est-il s'agissant des protocoles ?

Dans son article 29, le Protocole de Cartagena est assez laconique sur ce point. Lors de sa première réunion, la Réunion des Parties a adopté des procédures de « non-conformité » - nommées *Procédures et mécanismes de respect des obligations* – organisant le contrôle de la mise en œuvre⁵⁴. Mais elles demeurent très limitées. Le contrôle de type *peer-review* revêt un caractère très politique, marginalisant le secrétariat et les ONG. Les procédures sont en outre peu précises quant à d'éventuelles sanctions qui iraient au-delà de l'effet *name and shame*.

L'article 34 du Protocole, en faisant un pont avec le mécanisme de règlement des différends de la Convention de Rio, ouvre en complément la porte à des mises en cause de la responsabilité des États, sous une forme plus classique. Celle-ci peut d'ailleurs être plus adaptée, dans certaines circonstances, par exemple lorsque les différends sont très « *bilatéralisés* » ; il n'en reste pas moins que la saisine de la Cour ou la constitution d'un tribunal arbitral ne pourront être décidées dans la presque totalité des cas qu'avec l'accord des Parties, une fois le différend survenu. Cela limite considérablement le potentiel d'application de cette disposition.

S'agissant du Protocole de Nagoya, le texte d'une procédure de non-respect (« procédures de coopération et mécanismes institutionnels propres à promouvoir le respect du Protocole et à traiter les cas de non-respect ») est en préparation, avec l'objectif que la première réunion des Parties soit en mesure de l'adopter, comme le prévoit l'article 30 du Protocole. A ce stade, le projet comporte encore de multiples crochets ; la procédure pourrait être relativement originale et efficace ou... pas du tout⁵⁵. Quoi qu'il en soit, ces procédures et mécanismes seront également « *distincts et sans préjudice de la procédure et des mécanismes de règlement des différends prévus à l'article 27 de la Convention* »⁵⁶.

Conclusion

La Convention sur la diversité biologique souffre depuis l'origine de certaines ambiguïtés et faiblesses, que l'élaboration de trois instruments conventionnels complémentaires n'est pas parvenue à compenser. Non sans faiblesses eux-mêmes, les nouveaux protocoles s'attachent à des enjeux très importants, mais qui demeurent périphériques au regard de l'objectif fondamental de conservation de la diversité biologique⁵⁷.

Les travaux conventionnels vont dans de multiples directions. En dépit de différents recentrages, l'impressionnant dominante était celle d'une dispersion des énergies, qui ne pouvait que freiner la mise en œuvre d'un instrument déjà relativement fragile et isolé. Le blocage était évident dès lors qu'il s'agit de sortir du « ronronnement » pour définir, dans des secteurs déterminés, des moyens d'action concrets, assortis de financements et encadrés par des échéances précises. Les débats étaient structurellement très

⁵³ Il faut dire que les conventions environnementales recourent presque toutes à cette technique et que sa mise en œuvre nationale devient de plus en plus lourde, en particulier pour les pays en développement.

⁵⁴ Voir Décision BS-I/6, First meeting of the Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety (COP-MOP 1), *Establishment of procedures and mechanisms on compliance under the Cartagena Protocol on Biosafety*.

⁵⁵ Voir 2/7. Procédures de coopération et mécanismes institutionnels propres à promouvoir le respect des dispositions du Protocole et à traiter les cas de non-respect, UNEP/CBD/COP/11/6, Recommandations adoptées par le Comité intergouvernemental pour le Protocole de Nagoya à sa deuxième réunion (New Delhi, 2-6 juillet 2012).

⁵⁶ Article 30 du Protocole.

⁵⁷ M.-A. Hermitte, S. Maljean-Dubois, E. Truilhé-Marengo, « Actualités de la convention sur la diversité biologique : science et politique, équité, biosécurité », *op. cit.*, p. 436.

conflictuels, en particulier sur les questions des forêts, de l'accès aux ressources génétiques et des espèces envahissantes. La Déclaration ministérielle dite « de La Haye », adoptée par la Conférence des Parties en 2002, a reconnu la nécessité d'« *établir des objectifs et des calendriers clairs (...) et de mettre en place des mécanismes pour atteindre ces objectifs et faire le bilan des progrès faits en matière de mise en œuvre des programmes de travail de la Convention* » et contient l'engagement de « *passer du dialogue à l'action concrète* ». Les Parties y ont admis que « *En dehors de quelques exceptions honorables, nos réactions sont peu nombreuses, insuffisantes, et tardives* » et y réaffirmaient « *l'engagement consistant à mettre en place des instruments pour freiner et inverser l'appauvrissement alarmant actuel aux niveaux régional, sous-régional et international d'ici 2010* »⁵⁸. Mais 2010 a vu plutôt la définition de nouveaux objectifs, plus détaillés, les objectifs d'Aïchi.

Ainsi, si l'objectif de fond n'a pas été atteint en 2010, l'adoption du « paquet » de Nagoya a représenté une réelle avancée, en permettant effectivement un recentrage stratégique des activités conventionnelles autour des objectifs d'Aïchi, sur lesquels la Conférence Rio+20 a fait fond⁵⁹. La Conférence des Parties à la Convention d'Hyderabad, qui s'est tenue à l'automne 2012, a montré que la définition de ces objectifs est bien venue structurer et dynamiser le travail de la Conférence des Parties qui n'évite pas ou plus les sujets les plus délicats et controversés (biocarburants, géo-ingénierie...) et n'hésite pas, sinon à reprendre la main, tout au moins à développer une stratégie d'affirmation qui pourrait lui mettre de mieux faire entendre sa voix dans les années à venir dans un paysage international très concurrentiel. Car sur ce qui représente son véritable cœur, la Convention sur la diversité biologique est concurrencée voire marginalisée dans la gouvernance internationale⁶⁰. L'appréhension internationale des forêts tropicales, tout comme la récente création de la « plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques » (IPBES) à l'extérieur de la convention, l'illustrent particulièrement.

⁵⁸ Déclaration ministérielle de La Haye adoptée à l'occasion de la Sixième Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, UNEP/CBD/COP/6/20, p. 365.

⁵⁹ Voir la Résolution adoptée par l'Assemblée générale, 66/288 « L'avenir que nous voulons », 11 septembre 2012, § 197 ss.

⁶⁰ M.-A. Hermitte, S. Maljean-Dubois, E. Truilhé-Marengo, « Actualités de la convention sur la diversité biologique : science et politique, équité, biosécurité », *op. cit.*, p. 436.