

## La Convention sur la diversité biologique, un cadre international pour la biodiversité

*Noé Deschanel, chargé de mission à La Fabrique Ecologique*

*L'année 2020 devait être une année charnière, ponctuée de rendez-vous cruciaux, pour la protection de la biodiversité : Le Congrès Mondial de l'Union International de Conservation de la Nature (UICN) en juin à Marseille, la Conférence des Parties sur la diversité biologique (COP-15) en septembre à Kunming, en Chine. 2020 sera, pourtant, bel et bien l'année du Covid-19. Celle d'un virus qui vampirise l'attention médiatique, mais qui braque les projecteurs sur les liens qui unissent destruction des écosystèmes et développement des maladies infectieuses. A l'heure où la préservation de la biodiversité revêt une importance majeure, ce décryptage dresse un panorama de sa gouvernance et de ses enjeux.*

**Un million d'espèces menacées d'extinction, 75 % des écosystèmes terrestres et 66 % des écosystèmes maritimes endommagés<sup>1</sup>... Le rapport de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), présenté en avril 2019, dresse un panorama inquiétant de la crise silencieuse qui secoue notre planète. L'accélération de l'extinction des espèces provoque dès à présent des effets graves et durables sur l'environnement et les populations humaines. S'il n'est pas trop tard pour agir, le président de l'IPBES, Sir Robert Watson, préconisait dans son discours une réponse immédiate à tous les niveaux, du local au mondial<sup>2</sup>.**

**De plus, si le dérèglement climatique s'est imposé au premier rang des préoccupations internationales ces dernières années, l'effondrement de la biodiversité est longtemps resté au second plan de la couverture médiatique<sup>3</sup>. Pourtant, la disparition et la fragmentation des écosystèmes contribuent à l'accélération du changement climatique et, inversement, la préservation de la biodiversité est un sujet majeur pour l'adaptation de nos sociétés aux problèmes climatiques.**

**Dans ce contexte, l'année 2020 s'annonçait cruciale<sup>4</sup> pour la biodiversité avec plusieurs grands rendez-vous internationaux. A Kunming (Chine), la 15<sup>e</sup> conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique devait constituer une étape clé pour la mise en place d'une politique environnementale ambitieuse. Cependant, la pandémie de coronavirus force les parties à faire évoluer radicalement le calendrier.**

<sup>1</sup> <https://www.ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-summary-policymakers-pdf>

<sup>2</sup> <https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment-Fr>

<sup>3</sup> Legagneux P, Casajus N, Cazelles K, Chevallier C, Chevrin M, Guéry L, Jacquet C, Jaffré M, Naud M-J, Noisette F, Ropars P, Vissault S, Archambault P, Bêty J, Berteaux D and Gravel D (2018) Our House Is Burning: Discrepancy in Climate Change vs. Biodiversity Coverage in the Media as Compared to Scientific Literature. *Front. Ecol. Evol.* 5:175. doi: 10.3389/fevo.2017.00175

<sup>4</sup> <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/2020-crunch-year-biodiversity-and-climate-emergencies>

**De fait, puisque certains pays prennent la voie inverse dans leurs politiques nationales, un consensus sur un accord ambitieux restera compliqué à trouver. Différentes rencontres multilatérales s'annoncent nécessaires pour évaluer les positions des Etats et pour permettre de placer les enjeux environnementaux au cœur de la reprise économique. Du point de vue des Etats, Kunming sera l'occasion de se positionner pour le leadership en faveur de la biodiversité.**

**A l'heure où les scientifiques dressent un bilan très inquiétant de l'état de la nature, ce décryptage aura comme objectif de dresser un bilan général des négociations internationales depuis le Sommet de la Terre de Rio en 1992, au regard de la crise de la biodiversité actuelle. Il tâchera de faire le point sur les différentes étapes qui auront lieu avant la COP15 dans le contexte de la crise sanitaire actuelle.**

## **I- Un processus long et complexe : 28 ans de négociations internationales**

### **A. Rio, un premier rendez-vous international pour la biodiversité**

La Convention sur la diversité biologique (CDB) est un traité international multilatéral établi en 1992. Elle est signée à la suite du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en parallèle des autres conventions environnementales<sup>5</sup>. Le sujet de la biodiversité a notamment émergé par l'intermédiaire du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) qui donne naissance à un groupe d'expert sur la diversité biologique. Avant que la biodiversité ne fasse l'objet d'une convention internationale, plusieurs politiques de conservation existaient à différentes échelles, notamment nationale par la création d'aires géographiques protégées. En outre, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), née en 1948, jouait « un rôle quasi onusien »<sup>6</sup> par l'organisation de rencontres internationales sur le sujet.

La création de la Convention répond à un besoin d'articuler ces différentes actions par une approche plus globale. Pour cela, l'apport initial de la CDB est d'intégrer pour la première fois dans un texte juridique international une définition précise de la diversité biologique, ainsi définit comme « *la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, et les complexes écologiques qui en font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, ainsi que celle des écosystèmes.* »<sup>7</sup>

La Convention reconnaît également dans le droit international que la conservation de la biodiversité est une préoccupation commune de l'humanité. Elle met en avant la biodiversité comme un ensemble d'écosystèmes et de réseaux avec qui les populations humaines sont en interaction. Elle est ainsi le premier traité international couvrant la diversité biologique sous toutes ses formes depuis les gènes et les espèces jusqu'aux écosystèmes. Elle reconnaît la nécessité d'une approche multisectorielle et

---

<sup>5</sup> Les deux autres étant : « la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques » et « la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification »

<sup>6</sup> Compagnon, D. & Rodary, E. (2017). Introduction. Dans : Daniel Compagnon éd., les politiques de biodiversité (pp. 17-26). Paris : Presses de Sciences Po.

<sup>7</sup> Article 2 de la Convention sur la diversité biologique

transversale pour garantir la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. Les trois grands objectifs de cette convention sont définis ainsi :

- La conservation de la diversité biologique
- L'utilisation durable des éléments de la diversité biologique
- Le partage juste et équitable des avantages tirés de l'exploitation des ressources génétiques

Pour être effective, cette Convention se dote d'un Secrétariat général dont le siège est à Montréal (Canada). Son rôle est d'accompagner les gouvernements dans la mise en œuvre de la Convention et de ses programmes de travail. Pour faciliter et encourager l'action gouvernementale, plusieurs mécanismes de recherches et de coopérations scientifiques ont été créés, ainsi qu'un mécanisme permettant d'aider les pays en voies de développement dans leurs efforts. L'accord compte aujourd'hui 196 pays signataires, dont 168 l'ayant ratifié. Exception notable sans pour être autant étonnante, parmi les grandes puissances, les Etats-Unis n'ont jamais ratifié la CDB.

Pour parvenir à ces objectifs, la Convention exige que les pays signataires définissent des stratégies et des plans d'action nationaux pour la biodiversité (SPANB). Ces instruments doivent permettre aux Etats d'intégrer la question de la biodiversité à tous les secteurs et à tous les niveaux d'activités nationales. Chaque partie élabore un plan d'action national dépendant de ses capacités et de ses enjeux. Les SPANB peuvent regrouper plusieurs documents tels que des procédures politiques et administratives, des exemples de textes de loi ou des idées pour favoriser la recherche ou l'éducation. L'article 6 de la Convention impose aux Etats d'élaborer au moins un SPANB : 190 des 196 parties (soit 97 %) ont ainsi pu présenter leurs programmes nationaux à la CDB. Depuis 2010, 155 ont révisé leur stratégie pour prendre en compte les objectifs d'Aichi (voir partie II).

Pour permettre l'échange et le partage de ces informations, la Convention prévoit également que les parties signataires puissent se réunir lors d'une Conférence des Parties (COP), et cela tous les deux ans.

#### **B. 1992-2010 : La mise en place du système international**

La Conférence des Parties constitue l'organe directeur de la Convention<sup>8</sup>. Elle permet par la réunion périodique des parties (Etats membres et Union européenne) de faire progresser l'application des décisions dans les territoires nationaux. Jusqu'à nos jours, douze réunions ordinaires et une réunion extraordinaire (en 2000) se sont tenues. Contrairement aux COP portant sur le climat, ces réunions ont lieu tous les deux ans. Les COP sont également le lieu de rencontre des différents réseaux d'acteurs en lien avec la biodiversité (société civile, collectivités infranationales, entreprises transnationales...). La dernière conférence, la COP14, s'est déroulée en 2018 à Sharm El-Sheikh (Egypte). Elle avait pour thème « *Investir dans la biodiversité pour la planète et ses peuples* »<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> <https://www.cbd.int/cop/>

<sup>9</sup> <https://www.cop14-egypt.com/fr/>

Ces grands rendez-vous sont l'occasion de faire le bilan des stratégies nationales sur les différents articles de la Convention, d'examiner les progrès accomplis et de décider des nouvelles priorités en établissant des plans de travail pour les années à venir.

Après plusieurs décennies de fonctionnement, les COP ont permis la signature et la mise en place de plusieurs grands traités et protocoles internationaux portant sur des questions précises ou sur un cadre général d'action.

**C. Nagoya : un rendez-vous majeur pour la décennie de la biodiversité :**

En 2010, la 10<sup>e</sup> Conférence des Parties organisée à Nagoya au Japon a été un rendez-vous majeur pour la Convention sur la diversité biologique. Cet événement a permis d'établir deux grands textes internationaux : le protocole de Nagoya et les Accords d'Aichi.

- Le protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages

Les ressources génétiques peuvent provenir d'animaux, de végétaux ou de micro-organismes. Elles sont utilisées dans plusieurs domaines d'activités comme le développement de produit ou la recherche. Ces ressources peuvent être utilisées par des organismes publics ou des sociétés privées. Les partages des avantages découlant de l'utilisation de ces ressources génétiques sont l'un des trois objectifs de la CDB.

C'est pour répondre à cet objectif qu'au cours de la COP10, le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation a été adopté. Ce nouvel accord met en place un cadre juridique international sécurisé et augmente la transparence entre le fournisseur et l'acheteur, en particulier en cas d'échanges internationaux. Il n'entre en vigueur qu'en 2014 avec 59 parties l'ayant ratifié. Il vise à partager de manière juste et équitable les avantages issus de l'utilisation des ressources génétiques en établissant un climat de confiance dans un cadre international. Pour la communauté internationale, la mise en place de cet accord est un succès bien que l'on puisse regretter que les Etats-Unis ne l'aient pas ratifié et se contentent d'un rôle d'observateur lors de ces conférences.

- Les objectifs d'Aichi pour la biodiversité

Lors de la réunion de Nagoya, les Etats se sont également entendus pour adopter le Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 comprenant les « Objectifs d'Aichi ». Ce plan stratégique est composé de 20 objectifs principaux, regroupés en cinq buts stratégiques<sup>10</sup>.

Sous le titre « Vivre en harmonie avec la nature », ces accords ont pour but de définir un cadre d'action général avec des objectifs nationaux et régionaux. Les objectifs d'Aichi vont donc au-delà de la seule préservation de la biodiversité. Ils abordent divers aspects du développement durable : la réduction des pressions directes exercées sur la biodiversité, l'intégration de la nature dans divers secteurs, la promotion d'une utilisation durable des ressources, et le partage des avantages issus de l'utilisation de la biodiversité et des services écosystémiques.

---

<sup>10</sup> <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheet-sp-fr.pdf>

Si les parties se sont largement mobilisées pour ces objectifs, les résultats eux sont bien en deçà des attentes espérées en 2020. Dans sa quatrième édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique (2016)<sup>11</sup>, le secrétariat de la CDB tire un premier bilan plutôt pessimiste des réalisations des accords. Ainsi sur les 20 articles, seulement quatre étaient en passe d'être réalisés. Certains de ces objectifs progressaient à un rythme insuffisant et pour d'autres la situation se dégrade au lieu de s'améliorer<sup>12</sup>.

La mise en place et les résultats des accords d'Aichi seront intéressants pour la future COP15, ils permettront de tirer les conclusions et le bilan de ces dix dernières années de gouvernance de la biodiversité.

## **II- Vers la COP15 : pour la gouvernance internationale de la biodiversité**

L'organisation d'une telle COP, ayant pour ambition d'amener les parties à un accord commun, constitue un processus long et complexe. Ces grands rendez-vous internationaux sont l'occasion de mettre autour de la table des représentants des pays membres, de la société civile, du secteur privé et de la communauté scientifique. La préparation en amont de l'évènement permet aux diplomates d'être efficaces durant la courte période de temps qui leur est impartie pour mener leurs négociations. La crise sanitaire mondiale liée à la pandémie de coronavirus a bouleversé l'agenda des négociations internationales et provoqué le décalage de la COP15 à 2021.

L'année 2019 a été marquée par la remise du premier rapport de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), organe indépendant créé par les Etats membres en 2012. Ce document fait la synthèse de l'état des espèces et des écosystèmes à l'échelle planétaire. Ses conclusions rendent compte du déclin accéléré du vivant et de la diversité biologique maritime et terrestre estimant à plus d'un million le nombre d'espèces menacées d'extinction. On peut espérer que le constat de ce rapport servira de base scientifique pour pousser les Etats à adopter un cadre général ambitieux.

### **A. Les réunions de préparation de la COP15**

Plusieurs meetings régionaux pour l'élaboration des politiques transnationales ont eu lieu. Ils ont permis aux acteurs étatiques de définir des orientations pour l'application du cadre général post-2020 en incluant les spécificités de leur zone géographique. Ces discussions devraient se poursuivre dans l'année en cours avec des reports envisagés selon l'évolution de la situation sanitaire.

#### *- Les rencontres de l'Organe subsidiaire chargé de l'application de la CDB*

Avant la COP15, l'organe de la CDB chargé d'éditer des avis scientifiques s'est réuni en novembre 2019 et a repoussé la deuxième session à août 2020<sup>13</sup>. Cet organe scientifique multidisciplinaire est composé de représentants gouvernementaux spécialistes des questions de biodiversité. Ces rencontres seront l'occasion de fournir des évaluations sur l'état de la biodiversité mondiale. Le rôle spécifique de cet

<sup>11</sup> <https://www.cbd.int/gbo/gbo4/publication/gbo4-fr-hr.pdf>

<sup>12</sup> [https://www.lemonde.fr/planete/article/2016/12/07/biodiversite-tous-les-indicateurs-sont-au-rouge\\_5044585\\_3244.html](https://www.lemonde.fr/planete/article/2016/12/07/biodiversite-tous-les-indicateurs-sont-au-rouge_5044585_3244.html)

<sup>13</sup> <https://www.cbd.int/sbstta/>

organe est de réaliser des évaluations sur les technologies, le savoir-faire et les différents programmes scientifiques mis en place par les parties. Il doit en outre proposer des solutions pour améliorer le transfert et le développement de ces connaissances. Les prochains rendez-vous de cet organe auront normalement lieu en août 2020.

- *Réunions du groupe de préparation pour le plan général de la biodiversité*

Le groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises afin d'ébaucher le futur cadre mondial de la biodiversité couvrant la période post-2020. Après une première en août 2019 à Nairobi, puis une seconde à Rome en 2020, les participants au groupe ad hoc ont élaboré une première base de travail comprenant les objectifs, les cibles et les mécanismes du futur accord. Cette base de travail devra être complétée par une troisième rencontre (Cali, Colombie) qui a pour l'instant été reportée.

Outre ces rendez-vous propres à la Convention, 2020 sera aussi marquée par plusieurs événements majeurs touchant de près aux questions de biodiversité.

**B. Les autres rendez-vous internationaux pour la biodiversité en 2020**

- *Sommet pour la biodiversité en septembre (New York)*

Dans un cadre plus politique, à la marge de l'Assemblée générale des Nations Unies, se tiendra le 22 et 23 septembre 2020 le Sommet sur la biodiversité où la présence des chefs d'états et de gouvernements est attendue. Alors que de nombreux pays seront encore touchés par la crise sanitaire, le sommet pourrait être l'occasion pour certains Etats de s'engager au plus haut niveau pour un accord ambitieux lors de la COP15.

- *Congrès de l'UICN à Marseille*

En juin 2020, la ville de Marseille devait accueillir le Congrès pour la Nature organisé par l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN). Pour des raisons sanitaires, le Congrès a été reporté et devrait avoir lieu début 2021.

Fondée en 1948, l'UICN a depuis sa création joué un rôle majeur d'expert et de négociateur entre les différents participants. Son prochain congrès, axé sur le thème « *La Nature notre avenir* », a pour objectif la mobilisation de tous les acteurs concernés par le sujet. Cette réunion abordera sept points précis incluant notamment la gestion des paysages, la santé des océans, l'adaptation au changement climatique et l'éducation. Les Congrès de l'UICN ont influencé de façon déterminante les traités et initiatives de conservation mondiaux les plus importants au cours de ces 70 dernières années. La Convention de l'UNESCO sur le Patrimoine mondial, la Convention de Ramsar sur les zones humides, la Convention sur le commerce international d'espèces de faune et de flore menacées (CITES) et la CDB en constituent de bons exemples.

A quelques mois de Kunming, ce rendez-vous international, où se rassemble une grande pluralité d'acteurs, devait être l'occasion de prendre le pouls des négociations à venir pour la CDB. Organisé tous les quatre ans, cet événement rassemble les décideurs issus des gouvernements, de la société civile, d'organisations des peuples autochtones d'entreprises et du monde académique. Lors de la

dernière réunion organisée à Hawaï (2016), 10 000 participants originaires de 192 pays ont assisté à l'évènement. Les congrès de l'UICN restent les plus grands évènements mondiaux et les plus inclusifs traitant des relations entre l'Humanité et le reste du vivant.

### **III- Après la crise Kunming : un nouveau départ ?**

Selon plusieurs études, la crise du coronavirus montre de manière dramatique les liens entre l'état des écosystèmes et la santé humaine. Nous pouvons espérer qu'au-delà des drames humains actuels, le Covid-19 ait au moins l'effet positif de provoquer une prise de conscience.

Le thème choisit pour la COP15 par la Chine, en tant que pays hôte, « *Civilisation écologique : construire un futur commun pour toute forme de vie sur terre* », semble en tout cas pouvoir inclure les défis à venir. Cette vision, mise en avant par le ministre chinois de l'Écologie, renvoie à la vision préalablement énoncée des réunions antérieures de la CBD de vivre en harmonie avec la nature à l'horizon 2050. Dans son rapport à l'attention des décideurs le *World Resources Institute* reprend cette vision en précisant l'importance de travailler non seulement sur les services rendus par les écosystèmes aux hommes, mais également sur la relation que nos civilisations établissent avec la nature.

Comme pour la COP21 pour le climat, la COP15 de la CDB doit être considérée comme une étape clé dans la protection de la biodiversité à l'échelle mondiale. Car l'accord qui émergera de cette conférence conditionnera les décisions multilatérales des années à venir. Pour que cette conférence marque une étape importante, il ne s'agira pas de définir ici des ajustements mineurs, mais bien de concevoir une nouvelle approche et un nouveau modèle de gouvernance fonctionnel.

Pour cela plusieurs objectifs doivent être définis, tout d'abord l'élaboration d'un cadre stratégique pour l'action post-2020, prenant notamment la suite des Accords d'Aichi. Pour cela, des objectifs à long terme (à l'horizon 2050), ainsi que des étapes intermédiaires (horizon 2030) pourront être établis. L'accord de Kunming a l'ambition d'être à la fois très pragmatique pour le présent et l'avenir proche et très ambitieux en termes de portée stratégique à moyen et long terme.

Ce futur cadre de négociations s'appuiera sur le bilan des Objectifs d'Aichi. Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, la majorité de ces objectifs risque de ne pas être tenue ou certains auront même régressé d'ici la tenue de la COP15. A ce titre, l'analyse des résultats de la « Décennie des Nations unies pour la biodiversité » pourra servir de pilier pour la transition vers des actions concrètes de la communauté internationale.

#### **A. Renouveler, pour une vision 2020 ambitieuse ?**

S'ils ont leur importance, la COP15 ne devra pas se contenter de réactualiser les Objectifs d'Aichi. Le modèle de gouvernance globale de la biodiversité devra lui-même être questionné pour définir ses points forts et ses défauts. Comme ce qui avait été fait à Paris pour la COP21, d'autres approches pourront être intégrées comme le développement d'une stratégie ascendante permettant les engagements volontaires des Etats et des structures infra-étatiques qui souhaitent innover et se prononcer sur la question.

Une meilleure synergie entre les diverses arènes internationales sur la protection des milieux et de la biodiversité pourrait être également une clé de la réussite. A ce sujet, le rôle central de la CDB peut permettre, grâce à une volonté politique forte, d'en faire une matrice de premier plan des questions internationales environnementales. Encore faut-il que la Convention puisse collaborer d'égal à égal avec les autres organisations internationales (OMC, FAO...) pour faire de la biodiversité une thématique transversale.

Le Plan stratégique pour la diversité biologique a montré ses faiblesses dans sa phase de mise en œuvre en partie à cause de la nature non contraignante des objectifs mondiaux. Le nouvel accord devra s'interroger sur la question délicate d'un système de contrôle et de contraintes des mesures prises à Kunming. Les accords de Kunming devront prendre en compte les objectifs mondiaux des ODD, coordonnés par l'ONU. Cette démarche pourrait permettre une prise de conscience de la connexion entre le développement humain et la préservation de la diversité biologique.

Les objectifs actuels, déjà porteurs d'ambition, se sont heurtés à une faible mise en œuvre des actions. Pour concrétiser ces actions, les parties devront s'appuyer sur les acteurs non étatiques et comme les acteurs infranationaux. Le rôle de la France et de l'Union européenne sera essentiel dans les négociations à venir. L'expérience de l'organisation de la COP21 pourra permettre, notamment via un partenariat franco-chinois, de reproduire certaines méthodes vantées pour l'adoption de l'Accord de Paris.

#### **B. Un accord qui se heurte à des difficultés et un retard bien réel**

Le rapport de l'IPBES montre les dégâts subis par les écosystèmes et les menaces croissantes qui pèsent sur les espèces. Le rapport « planète vivante 2018 »<sup>14</sup> du WWF dresse également un tableau particulièrement inquiétant des conséquences de l'activité humaine sur les systèmes naturels de la planète. L'année 2019 a été le théâtre d'affrontements diplomatiques sur le climat et la biodiversité, notamment autour de l'Amazonie. Cette situation montre que les dissensions qui existent entre les Etats risquent de limiter la portée effective d'un nouveau texte, alors que la situation appelle à des efforts immédiats.

Pour que la COP15 puisse délivrer des objectifs ambitieux, une mobilisation importante des chefs d'Etats et de gouvernements apparaît comme indispensable. Si dans les médias, l'effondrement de la biodiversité est longtemps resté au second plan derrière les questions climatiques, elle est devenue au cours de l'année, à la fois par la publication de rapports scientifiques et par l'intégration de ce combat aux marches pour le climat, de plus en plus médiatisé. Il reste maintenant à concrétiser cet intérêt par des actions concrètes et ambitieuses au niveau international, et que la COP15 devra faire émerger.

---

<sup>14</sup> [https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2018-10/20181030\\_Rapport\\_Planete\\_Vivante\\_2018\\_synthese.pdf?utm\\_source=click%20onpage&utm\\_medium=website&utm\\_campaign=header](https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2018-10/20181030_Rapport_Planete_Vivante_2018_synthese.pdf?utm_source=click%20onpage&utm_medium=website&utm_campaign=header)