

Pour un meilleur suivi du cadre mondial sur la biodiversité pour l'après-2020 : options juridiques et possibles arrangements institutionnels

**Sandrine Maljean-Dubois (CERIC, CNRS & Aix-Marseille Université),
Matthieu Wemaëre, Juliette Landry, Alexandra Deprez, Lucien Chabason,
Julien Rochette, Daniela Gaddari, Aleksandar Rankovic (Iddri)**

Un décalage considérable subsiste entre les objectifs internationaux de sauvegarde de la biodiversité et leur mise en œuvre. Ce décalage s'explique en partie par le fait que les États ne sont ni contraints par de potentielles sanctions ni incités par des procédures ou des mécanismes de transparence et de redevabilité : le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre, ainsi que les procédures liées au respect des engagements sont à ce jour très limités. Sur la route de la 15^e Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (COP 15 de la CDB), le développement d'un nouveau mécanisme de transparence constitue un enjeu crucial pour crédibiliser et renforcer les politiques de biodiversité, et un élément qui sera indispensable pour que la mise en œuvre du « Cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 » soit renforcée par rapport à ses prédécesseurs.

Cette *Étude* examine les différentes options juridiques et institutionnelles permettant d'instituer un mécanisme renforcé de transparence et suivi. En considérant le contexte spécifique de la CDB, et en tirant des leçons de mécanismes mis en place sous d'autres conventions, ce rapport met en lumière une combinaison d'options réalistes et flexibles, visant à faciliter et renforcer l'effectivité de la mise en œuvre.

MESSAGES CLÉS

Les difficultés de mise en œuvre de la CDB sont connues depuis longtemps, même si plusieurs avancées ont été accomplies ces dernières décennies. Si le fonctionnement des dispositions actuelles reste fragile, elles peuvent constituer les bases d'un mécanisme de transparence renforcé. Ceci nécessitera toutefois de mettre en place plusieurs types d'innovations à partir de la COP 15.

Pour ce faire, cinq améliorations clés sont à apporter : (1) renforcer les Stratégies et plans d'actions nationaux pour la biodiversité (SPANB) comme outil principal de mise en œuvre de la CDB à l'échelle nationale ; (2) renforcer les mécanismes de rapportage ; (3) améliorer la revue-vérification individuelle ; (4) mettre en place un bilan périodique mondial ; (5) établir un mécanisme de respect des obligations.

Pour certaines de ces innovations qui n'étaient pas initialement présente dans le texte de la CDB de 1992, la jurisprudence du droit international permet de considérer qu'une décision de la COP aurait une valeur juridique suffisante pour qu'elles soient considérées comme de nouvelles obligations pour les Parties.

Sans pour autant donner une valeur juridiquement obligatoire aux SPANB en droit international, une décision de la COP pourrait recommander aux Parties d'adopter des textes de nature législative ou réglementaire au niveau national, avec pour effet de rendre les objectifs et cibles juridiquement opposables à l'ensemble des parties prenantes, y compris et en premier lieu à l'État.

Pour un meilleur suivi du cadre mondial sur la biodiversité pour l'après-2020 : options juridiques et possibles arrangements institutionnels

Sandrine Maljean-Dubois (CERIC, CNRS & Aix-Marseille Université), Matthieu Wemaëre, Juliette Landry, Alexandra Deprez, Lucien Chabason, Julien Rochette, Daniela Gaddari, Aleksandar Rankovic (Iddri)

INTRODUCTION	5
1. LE MÉCANISME ACTUEL DE TRANSPARENCE DE LA CDB	7
1.1. Les dispositions prévues par le texte de 1992	7
1.2. Des dispositions précisées ultérieurement par la COP	7
1.3. Un fonctionnement fragile	8
1.4. L'évaluation des rapports	8
2. ET DEMAIN ? PERSPECTIVES POUR UNE AMÉLIORATION DU MÉCANISME DE TRANSPARENCE	10
2.1. Le renforcement des SPANB comme outil principal de mise en œuvre de la convention à l'échelle nationale	11
2.2. Le renforcement du rapportage	14
2.3. Le renforcement de la revue-vérification individuelle (RV)	16
2.4. Un bilan périodique mondial ?	20
2.5. Renforcement des mécanismes de (non-) respect	22
3. L'ANCRAGE JURIDIQUE DU FUTUR MÉCANISME DE TRANSPARENCE RENFORCÉ	27
CONCLUSION	29

INTRODUCTION

Sur la route de la 15^e Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (COP 15 de la CDB), le développement d'un nouveau mécanisme de transparence constitue un enjeu crucial pour crédibiliser et renforcer les politiques de biodiversité. C'est l'un des éléments clés, et une innovation majeure, attendue pour la COP 15. En effet, un décalage considérable subsiste entre les objectifs internationaux de sauvegarde de la biodiversité pris ces dernières décennies et leur mise en œuvre. Ce décalage s'explique en partie par le fait que les États ne sont ni contraints par de potentielles sanctions ni incités par des procédures ou des mécanismes de transparence et de redevabilité : le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre, ainsi que les procédures liées au respect des engagements sont à ce jour très limitées. Le cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020, qui succédera au plan stratégique 2011-2020, devra nécessairement tenir compte de ces lacunes.

Un tel mécanisme de transparence renforcée doit être vu comme un élément fondamental pour inventer une nouvelle géopolitique de l'effort pour la biodiversité, qui concernera à la fois les États et les autres acteurs de la société. Le multilatéralisme, y compris en matière d'environnement, est depuis déjà un certain temps marqué par une tendance lourde : dans un monde multipolaire, où l'autorité de blocs hégémoniques est de plus en plus contestée, et où les États sont de plus en plus réfractaires à accepter la légitimité d'objectifs internationaux dès qu'ils sont perçus comme imposés et trop contraignants, il est de plus en plus nécessaire de revenir aux bases du multilatéralisme et de comprendre que les instruments internationaux doivent avant tout aider à renforcer la coopération pour une meilleure avancée collective vers l'atteinte d'objectifs communs. Si ce qui peut être perçu comme de l'ingérence dans l'établissement d'objectifs est de plus en plus difficilement toléré, le renforcement des dispositifs de suivi des efforts de mise en œuvre des décisions collectives devient alors d'autant plus nécessaire. L'Accord de Paris sur le climat, en ce sens, peut être vu comme le reflet de son époque : une combinaison de logique descendante (un accord sur de grands objectifs de résultats qui engagent tous ses signataires), de logique ascendante (liberté à chacun de fixer comment il

souhaite contribuer aux efforts) et de dispositions pour organiser un cycle politique régulier visant à évaluer collectivement la somme des efforts requis et réalisés et, notamment via des effets de pression par les pairs mais aussi de la part de la société civile, à encourager une réévaluation des efforts individuels des États.

Des parallèles, plus ou moins heureux, entre l'Accord de Paris et ce que l'on pouvait attendre de la COP 15 ont souvent été opérés ces dernières années. Mais ce n'est pas uniquement par une volonté d'émulation de la COP 21 que ces sujets sont également au cœur des discussions pour la COP 15 de la CDB. C'est aussi parce que la gouvernance de la biodiversité doit elle aussi se renouveler pour repenser son efficacité dans le contexte contemporain. Et c'est, surtout, parce que le suivi de la mise en œuvre des engagements pris à la CDB, et les discussions politiques nécessaires qui l'entourent, ont cruellement fait défaut ces dernières décennies.

C'est ce qui est en jeu dans le mécanisme de transparence en cours d'élaboration. Dans le pré-projet du Cadre mondial sur la biodiversité pour l'après-2020, il est question de transparence et de responsabilité. La responsabilité a été préférée au terme de redevabilité, et il est intéressant d'explorer trois sens que celle-ci peut revêtir et qui peuvent permettre de saisir les enjeux qu'elle recouvre.

La responsabilité peut d'abord être entendue comme une responsabilité collective : la gouvernance de la biodiversité a besoin d'un meilleur suivi collectif, plus régulier, pour qu'elle soit plus crédible. Le constat est qu'il n'est plus possible de se donner rendez-vous tous les dix ans pour de nouveau constater l'échec.

La responsabilité peut ensuite être entendue comme responsabilisation individuelle : jusqu'à présent, il y avait très peu de conséquences, même en termes de risque d'image, à faire ou ne pas faire les efforts que l'on s'était engagé à entreprendre au niveau national. S'il s'agit de faire sa part pour atteindre des objectifs mondiaux, un examen plus régulier des actions entreprises (ou non) au niveau national, et les leçons à en tirer, doit permettre de renforcer la pression par les pairs et de la part de la société civile pour faire mieux.

C'est là où la troisième dimension de la responsabilité est fondamentale : on peut aussi l'entendre comme une

responsabilité mutuelle, un principe de solidarité. Les profonds changements de société nécessaires pour freiner l'érosion de la biodiversité demanderont de toute façon une coopération renforcée : l'apprentissage collectif par le partage d'expériences, une meilleure identification des besoins en termes de capacités et de moyens, ou encore la création de coalitions autour de certains sujets sont autant d'outils indispensables pour établir des dynamiques.

C'est cette géopolitique de l'effort pour la biodiversité, dans tout ce qu'elle recouvre de mécanismes d'émulation, de compétition et de coopération, dont il faut poser les nouvelles bases à la COP 15.

Cette étude examine les différentes options juridiques et institutionnelles permettant d'instituer un mécanisme renforcé de transparence et suivi. En considérant le contexte spécifique de la CDB, mais aussi en tirant les leçons de mécanismes mis en place sous d'autres conventions, ce rapport met en lumière une combinaison d'options réalistes et flexibles, visant à faciliter et renforcer l'effectivité de la mise en œuvre.

1. LE MÉCANISME ACTUEL DE TRANSPARENCE DE LA CDB

1.1. Les dispositions prévues par le texte de 1992

La CDB ne contient pas de procédure élaborée de contrôle de la mise en œuvre et de sanction en cas de non-respect. Le contrôle international de la mise en œuvre des obligations des Parties est ainsi un contrôle politique, peu intrusif et non contraignant. Il repose très largement sur le système des rapports et s'appuie sur la COP.

En effet, l'article 26 de la convention prévoit que « selon une périodicité qui sera déterminée par la Conférence des Parties, chaque Partie contractante présente à la Conférence des Parties un rapport sur les dispositions qu'elle a adoptées pour appliquer la présente convention et la mesure dans laquelle elles ont permis d'assurer la réalisation des objectifs qui y sont énoncés ».

Cette disposition doit être lue avec l'article 23§4 de la convention qui prévoit que la COP examine l'application de la convention et, à cette fin, « établit la forme et la fréquence de la communication des renseignements à présenter conformément à l'article 26 et examine ces renseignements ainsi que les rapports présentés par tout organe subsidiaire » (a).

Il convient également de considérer l'article 25§2 b) selon lequel l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (SBSTTA) « réalise des évaluations scientifiques et techniques sur les effets des types de mesures prises conformément aux dispositions » de la CDB. Il s'agit en effet de la base juridique retenue pour l'établissement d'un rapport de synthèse des rapports nationaux prévus par l'article 26. De ce point de vue, le SBSTTA prépare les décisions de la COP sur la forme et la fréquence de la communication des renseignements à présenter en vertu de l'article 26. Le secrétariat prépare un rapport de synthèse des rapports nationaux, qui est ensuite présenté au SBSTTA pour discussion.

1.2. Des dispositions précisées ultérieurement par la COP

La COP a peu à peu précisé le contenu de l'obligation de rapportage prévue par l'article 26 en déterminant la périodicité des rapports (tous les 4 ans), et en la complétant de manière progressive de lignes directrices ainsi qu'un format à suivre¹. Au rapport général s'ajoute un certain nombre de rapports thématiques, par exemple sur les aires protégées², les écosystèmes forestiers³ ou de montagne⁴, ou encore les espèces invasives⁵, qui sont présentés à la COP pour considération.

En 2006, la COP a reconnu la nécessité « d'aligner le mécanisme d'élaboration des rapports nationaux sur le cadre d'évaluation de l'application de la convention et des progrès accomplis dans la poursuite de l'objectif de 2010 »⁶. En 2010, elle a décidé d'effectuer des examens des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Plan stratégique et la réalisation des Objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique⁷. Le Plan stratégique prévoit que les organes subsidiaires appuieront la COP dans l'exécution de

1 Voir notamment l'annexe de la Décision II/17 (1995), Forme et fréquence des rapports nationaux devant être présentés par les Parties (Directives proposées pour l'établissement des rapports nationaux sur l'application de l'article 6). Voir aussi Décision IV/14 (1998), Rapports nationaux des Parties ; Décision V/19 (2000) Rapports nationaux ; Décision VI/25 (2002), Rapports nationaux ; Décision VII/25 (2004), Rapports nationaux ; Décision X/10 (2010), Rapports nationaux : examen de l'expérience acquise et propositions pour les cinquièmes rapports nationaux ; Décision XIII/27 (2013), Rapports nationaux ; Décision XIV/27 (2018) Processus d'alignement, évaluation et examen des rapports nationaux.

2 Décision VI/25 (2002), Rapports nationaux (précitée).

3 Décision IV/7 (1998), Diversité biologique et forêts.

4 Décision VI/25 (2002), Rapports nationaux (précitée).

5 Décision IV/1 (1998), Rapport et recommandations de la troisième réunion de l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, et instructions de la Conférence des Parties à l'organe subsidiaire.

6 Décision VIII/14 (2006), Rapports nationaux et prochaine édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique (*Global Diversity Outlook*).

7 Décision X/2 (2010) précitée sur le Plan stratégique 2011-2020.

cette tâche⁸. Ainsi, la COP a décidé que les cinquièmes rapports nationaux devraient « mettre l'accent sur la mise en œuvre du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, et sur les progrès accomplis dans la réalisation des Objectifs d'Aichi (...) » et « inclure, selon qu'il convient, des informations concernant les contributions de la mise en œuvre du Plan stratégique à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement pertinents »⁹.

Les derniers (sixièmes) rapports étaient dus au 31 décembre 2018 et devaient suivre des lignes directrices relativement précises¹⁰, complétées par un manuel de référence élaboré pour orienter et aider les Parties¹¹. Selon ces lignes directrices, « le sixième rapport national doit comprendre un examen final de l'état d'avancement de la mise en œuvre du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et de la réalisation des Objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, y compris les objectifs nationaux pertinents, fondé sur des informations relatives à la mise en œuvre des stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité et autres mesures prises pour appliquer la convention »¹². En effet, la trame proposée permet théoriquement de déterminer la mesure dans laquelle les Parties ont retranscrit ou non les Objectifs d'Aichi dans leurs législations nationales et la manière dont elles les mettent en œuvre. Sur 7 parties, le sixième rapport national en comporte une qui doit décrire la contribution nationale à la réalisation de chaque Objectif d'Aichi.

1.3. Un fonctionnement fragile

Le système de rapports en tant que technique de contrôle reste imparfait 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 pratique, en ne remettant pas leur rapport, ou en le faisant avec retard, et avec un contenu parfois difficilement exploitable. Il s'agit d'un phénomène plus général, qui concerne l'ensemble des conventions internationales de protection de l'environnement. La COP de la CDB s'inquiète régulièrement du retard avec lequel certaines Parties s'acquittent de leur obligation de rapporter, et prend note de la « difficulté que ce retard est susceptible de poser pour l'évaluation de l'application de la convention en l'absence d'un nombre de rapports adéquat »¹³. Elle a demandé au Fonds pour l'environnement mondial d'aider les pays en difficulté de ce point de vue et au secrétariat de mettre en place un renforcement des capacités notamment via

l'organisation d'ateliers. Comme l'illustre la **Figure 1**, ces retards ont touché toutes les générations de rapports nationaux, avec des délais importants, même si la tendance s'améliore. Néanmoins, le secrétariat constate qu'au 20 septembre 2020, soit 21 mois après la date limite, 16 Parties n'avaient toujours pas remis leur sixième rapport national¹⁴.

La transmission d'informations concernant les SPANB est également très insuffisante, comme le montre la **Figure 2**. Une minorité (à peine un tiers) des SPANB révisés pour refléter le Plan Stratégique 2011-2020 et les Objectifs d'Aichi ont été soumis dans les délais impartis (décembre 2015).

Pour faciliter la tâche des États, la COP a demandé au secrétariat de lui faire des propositions en vue de cycles d'établissement synchronisés ainsi qu'une approche commune en termes de format pour les rapports rendus dans le cadre de la convention et de ses deux protocoles de Cartagena et Nagoya¹⁵. En 2018, elle a ainsi décidé que l'harmonisation serait réalisée à partir de 2023¹⁶.

Au-delà, depuis plusieurs années, une réflexion est en cours, sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), dans le cadre du « cluster » biodiversité, sur l'harmonisation des exigences de rapportage dans les différentes conventions mondiales sur la biodiversité (commerce international, diversité biologique, zones humides, espèces migratrices, patrimoine mondial)¹⁷. Les propositions de standardisation et harmonisation n'ont pour l'instant pas abouti et se heurtent visiblement à la résistance des secrétariats. La COP de la CDB les appelle de ses vœux depuis plus d'une dizaine d'années¹⁸ et se déclare favorable à l'exploration des options pour accroître les synergies entre ces conventions¹⁹. Il est aussi à noter que le site InforMEA, qui dépasse la biodiversité, l'utilise comme laboratoire d'expérimentation pour les autres domaines²⁰.

1.4. L'évaluation des rapports

En 2000, la COP demande au secrétaire exécutif de réaliser un rapport de synthèse sur la base des rapports nationaux, visant à tirer « de l'analyse des deuxièmes rapports nationaux et de l'expérience acquise par les Parties dans la préparation des rapports

8 Voir le programme de travail pluriannuel actualisé de la Conférence des Parties jusqu'en 2020 (décision XIII/3, annexe).

9 Décision X/10 (2010), Rapports nationaux : examen de l'expérience acquise et propositions pour les cinquièmes rapports nationaux.

10 Voir Décision XIII/27 (2013), Rapports nationaux.

11 <https://www.cbd.int/nr6/resourcemanual>. Voir notamment la section V du manuel sur l'utilisation d'autres processus d'établissement de rapports pertinents et la section VI sur les méthodes pour évaluer les progrès accomplis (indicateurs, opinions d'experts, consultation des parties prenantes).

12 Voir Décision XIII/27 (2013), Rapports nationaux.

13 Voir par exemple Décision VII/25 (2004), Rapports nationaux.

14 CBD, *Mécanisme d'établissement de rapports au titre de la convention*, CBD/SBI/3/11/Add.1, 4 novembre 2020

15 Décision XIII/27 (2013), Rapports nationaux.

16 Décision XIV/27 (2018) Processus d'alignement, évaluation et examen des rapports nationaux.

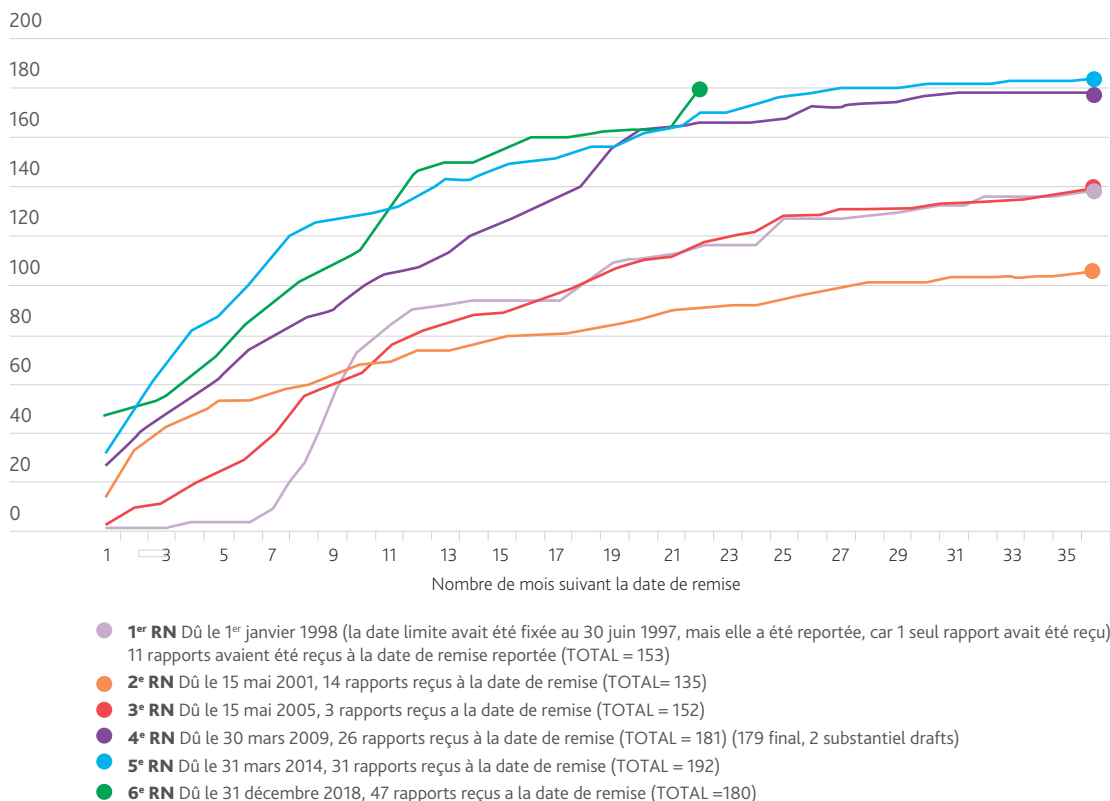
17 Voir *Report of the UNEP-WCMC Workshop Towards the Harmonization of National Reporting to Biodiversity-Related Treaties*, UNEP/CBD/WG-RI/1/INF/6, 2005.

18 Décision VIII/14 (2006), Rapports nationaux et prochaine édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique (Global Diversity Outlook).

19 Décision XIII/27 (2013), Rapports nationaux ; Décision 14/27 (2018), Processus d'alignement, évaluation et examen des rapports nationaux.

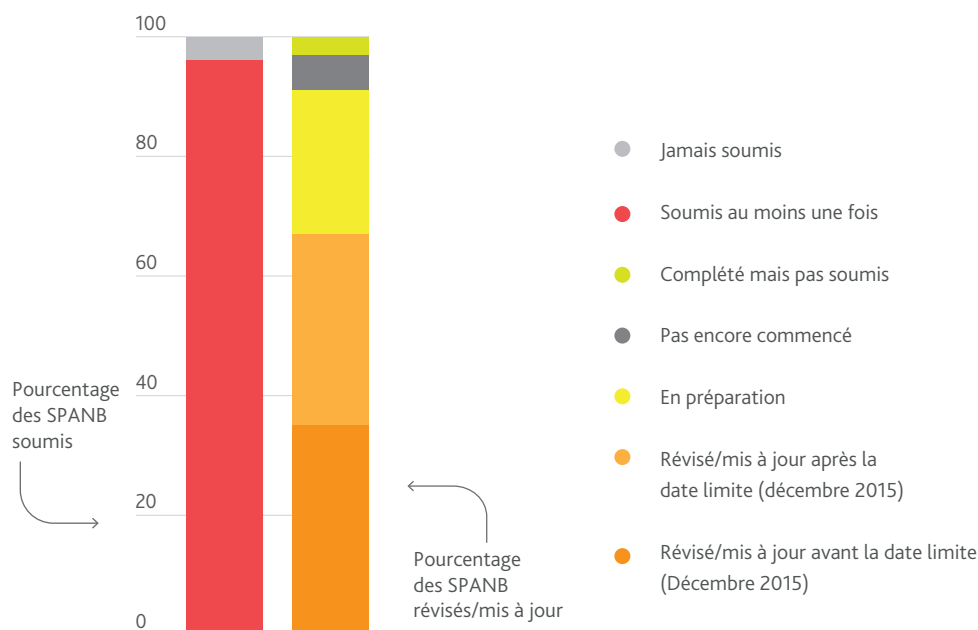
20 Voir aussi le InforMEA Portal, The United Nations Information Portal on Multilateral Environmental Agreements, <https://www.informea.org/fr>. Voir Enhancing Access to Communications from Parties to Biodiversity Related MEAs (DART/TCT/Reports). A proposal by the MEA knowledge Management Initiative (InforMEA Phase II).

FIGURE 1. Dates et taux de soumission pour les six générations de rapports nationaux.



Sources : Extrait de CBD, *Mécanisme d'établissement de rapports au titre de la convention*, CBD/SBI/3/11/Add.1, 4 novembre 2020

FIGURE 2. Pourcentage de soumission des SPANB reflétant le Plan stratégique 2011-2020, au 24 novembre 2016, soit près de six ans après la COP 10.



Source : Ana María Ulloa, Kurt Jax, Sylvia I. Karlsson-Vinkhuyzen, "Enhancing implementation of the Convention on Biological Diversity: A novel peer-review mechanism aims to promote accountability and mutual learning", *Biological Conservation*, 217 (2018) p. 372.

nationaux, des conclusions appropriées qui puissent servir à faciliter l'application de la convention par les Parties »²¹. Elle prend ensuite note de ce rapport, qui sert de base aux *Perspectives mondiales de la diversité biologique*. C'est un premier pas dans l'évaluation des rapports nationaux, mais le rapport analyse les efforts de manière collective et non individuelle. Des exemples sont tirés des rapports nationaux, mais l'absence de progrès d'une Partie en particulier ne fait pas l'objet de discussions²². De même, si le secrétariat réalise et actualise un tableau présentant la mise en œuvre des Objectifs d'Aichi par les États, objectif par objectif, État par État, il prend de multiples précautions pour expliquer que *“the information presented in this document cannot be used to compare progress among countries. It is only suitable to generating a global picture of progress towards the Aichi Biodiversity Targets”*²³. De fait, le rapport dégage les grandes tendances de la mise en œuvre, mais ne permet pas de faire le point sur les difficultés que rencontrent individuellement les Parties, ni sur leurs besoins en la matière, pas plus qu'il ne permet aux Parties de se justifier.

Toutefois, la COP a impulsé d'importantes évolutions. Elle a mis en place un Organe subsidiaire chargé de l'application (SBI) en 2014²⁴, venu remplacer le Ad Hoc Open-ended Working Group on Review of Implementation of the Convention (WGRI) qui avait été établi en 2004²⁵ pour l'appuyer dans son suivi de la mise en œuvre. Or, le mandat du SBI a évolué par rapport au WGRI, et un « examen des progrès accomplis dans l'application », véritable examen par les pairs, s'ébauche, dans le cadre de ce nouvel organe, invité en 2016, sur décision de la Conférence des Parties, à « créer un forum à composition non limitée pour appuyer davantage l'examen de l'application de la convention et des plans stratégiques connexes, en vue de faciliter l'échange d'informations et de données d'expérience entre les Parties »²⁶. Inspiré de l'examen environnemental de l'OCDE, de l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme de l'ONU et de l'examen approfondi des communications nationales dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), ce processus d'évaluation collégiale volontaire, qui porte spécifiquement sur la révision et la mise en œuvre des SPANB, a été lancé d'abord

comme démarche pilote et testé en Inde et en Éthiopie. Puis, en 2018, la COP a considéré que le résultat était positif et a décidé d'inclure l'examen volontaire par des pairs en tant qu'élément de la démarche d'examen multidimensionnel en vertu de la convention²⁷. La COP a demandé au secrétariat de préparer et organiser l'essai d'un processus d'examen mené par les Parties dans le cadre d'un forum à composition non limitée à la troisième réunion de l'Organe subsidiaire chargé de l'application, notamment en élaborant des orientations pour la présentation volontaire de rapports d'examen lors du forum à composition non limitée. Cette réunion devait avoir lieu en mai 2020 (avant la crise du COVID-19), et les Parties étaient invitées à présenter, sur une base volontaire, des rapports d'examen pour l'évaluation par le forum à composition non limitée²⁸. Une session en ligne a eu lieu les 16 et 17 septembre 2020²⁹.

2. ET DEMAIN ? PERSPECTIVES POUR UNE AMÉLIORATION DU MÉCANISME DE TRANSPARENCE

Le besoin de renforcer la mise en œuvre de la CDB, nous l'avons vu, est un sujet récurrent dans l'histoire de la convention. Dans le contexte de l'élaboration du Cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 (Cadre post-2020), qui doit succéder au Plan stratégique 2011-2020 dont la mise en œuvre a été largement insuffisante, le besoin de renforcer l'attention portée à ce sujet s'est rapidement imposé dans les consultations et négociations ayant eu lieu depuis la COP 14.

Dans la dernière version du projet initial pour le Cadre post-2020³⁰ (5 juillet 2021), qui a tenu compte des discussions et propositions ayant eu lieu depuis le début du processus d'élaboration du Cadre post-2020, un « squelette » déjà élaboré du mécanisme de transparence a été proposé comme base de travail (Encadré 1). Dans le cadre de la troisième réunion du SBI, plusieurs documents ont été préparés par le secrétariat sur ce sujet³¹. De nombreux points sont encore débattus, tant sur l'architecture d'ensemble que sur ses éléments précis³².

21 Décision V/19 (2000) Rapports nationaux ; Décision VI/25 (2002), Rapports nationaux.

22 *Updated analysis of information in the Fourth National Reports*, Note by the Executive Secretary, UNEP/CBD/COP/10/INF/2 22 September 2010.

23 <https://www.cbd.int/doc/nr/assessment-table-2018-09-21-en.pdf> consulté le 10 mars 2020. Aussi présenté sous forme de carte interactive : <https://chm.cbd.int/search/reporting-map?filter=AICHI-TARGET-11> et plus largement voir le UN Biodiversity lab, <https://unbiodiversitylab.org>, consultés le 10 mars 2020.

24 Décision XII/26 (2014), Améliorer l'efficacité des structures et des mécanismes de la Convention : Organe subsidiaire chargé de l'application.

25 Décision VII/30 (2004), Plan stratégique : évaluation future des progrès.

26 Décision XIII/25 (2016), Mode de fonctionnement de l'Organe subsidiaire chargé de l'application et mécanismes de soutien de l'examen de l'application. Voir CDB, *Processus d'évaluation collégiale volontaire des stratégies et des plans d'action nationaux pour la biodiversité : rapport sur l'état d'avancement et méthode mise à jour*, UNEP/CBD/COP.13/19, 27 septembre 2016.

27 Décision 14/29 (2018), Mécanismes d'examen de l'application.

28 Décision 14/29 (2018), Mécanismes d'examen de l'application.

29 <https://www.cbd.int/convention/mechanisms/trial-phase.shtml>

30 Voir CDB, *Actualisation du projet initial de cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020*, CBD/POST2020/PREP/2/1, 17 août 2020.

31 Voir CBD, *Options pour améliorer les mécanismes de planification, d'établissement des rapports et d'examen en vue de renforcer l'application de la convention*, CBD/SBI/3/11, 19 octobre 2020. Voir aussi les trois addenda : CBD/SBI/3/11/Add1, CBD/SBI/3/11/Add2, CBD/SBI/3/11/Add.3/Rev.1.

32 Rankovic, A., & Landry, J. (2021). A responsibility and transparency mechanism for biodiversity: assessing operational options. *Towards Post-2020 #25*, Project Post 2020 Biodiversity Framework – EU Support, Expertise France. <https://4post2020bd.net/resources/dialogue-with-25-transparency/>

ENCADRÉ 1. UNE PROPOSITION DE « SQUELETTE » POUR LE MÉCANISME DE TRANSPARENCE DANS LE PROJET INITIAL DU CADRE POST-2020 (VERSION DU 5 JUILLET 2021)

J. Responsabilité et transparence

18. La réussite de la mise en œuvre du cadre exige responsabilité et transparence, qui seront soutenues par des mécanismes efficaces de planification, de suivi, de notification et d'examen. Les pays, Parties à la convention, ont la responsabilité de mettre en œuvre des mécanismes de planification, de suivi, d'établissement de rapports et d'examen¹³. Ces mécanismes permettent de communiquer à tous les intéressés les progrès accomplis de manière transparente, de rectifier le tir en temps voulu et de contribuer à la préparation du prochain cadre mondial de la biodiversité, tout en réduisant au minimum la charge aux niveaux national et international, grâce aux mesures suivantes :

- a) Fixer des objectifs nationaux dans le cadre des stratégies et des plans d'action nationaux et en tant que contribution à la réalisation des objectifs mondiaux;
- b) Communiquer les objectifs nationaux afin de permettre la compilation des objectifs nationaux par rapport aux objectifs d'action mondiaux, si nécessaire, et leur ajustement pour correspondre aux objectifs d'action mondiaux;
- c) Faciliter l'évaluation des actions nationales et collectives au regard des objectifs.

19. Ces mécanismes sont alignés sur les rapports nationaux établis au titre des protocoles et, le cas échéant, complétés par ceux-ci, et intégrés à d'autres processus et à d'autres conventions multilatérales pertinentes, y compris le programme de développement durable à l'horizon 2030 et ses objectifs de développement durable.

20. La mise au point d'approches supplémentaires et complémentaires est encouragée pour permettre à d'autres acteurs de contribuer à la mise en œuvre du cadre et de rendre compte des engagements et des actions.

Les modalités et procédures à envisager pour améliorer et renforcer le mécanisme de transparence doivent être envisagées à partir de l'objectif et des fonctions attendus de celui-ci, en tenant compte de l'expérience acquise pour la mise en œuvre de la convention et de ses protocoles, mais également des enseignements que l'on peut tirer d'autres accords multilatéraux en matière d'environnement.³³

L'objectif est d'améliorer l'effectivité de la mise en œuvre et l'efficacité du cadre de coopération par une plus grande

transparence et une responsabilisation qui doit renforcer la relation de confiance entre les Parties. Il doit s'agir d'un cadre logique, cohérent et dynamique qui repose sur des processus interactifs et cycliques, et qui tient compte à la fois des capacités des pays et des particularismes régionaux et des circonstances nationales, dont les « briques » pourraient être constituées des éléments suivants :

- un renforcement des SPANB et leurs alignements sur les cibles et objectifs 2030 (et 2040/2050) avec indicateurs de suivi (différents niveaux en fonction des cibles, mais aussi pour tenir compte de la variété des pays), enregistrés dans un registre public, avec une obligation de révision tous les 5 ans ;
- des rapports nationaux portant sur les mesures prises et évaluant la réalisation des objectifs posés, notamment à l'aide des indicateurs définis pour le suivi ;
- un suivi-évaluation des politiques et mesures prises incluses dans les rapports nationaux pour atteindre les objectifs posés, avec une procédure de respect permettant d'aider les Parties à faire face aux difficultés rencontrées ;
- un bilan périodique mondial qui se tiendrait tous les 5 ans (le 1^{er} en 2024, le 2^e en 2030), informé notamment par les rapports nationaux vérifiés, qui permettrait de mesurer les progrès collectifs, et qui nourrirait la révision des SPANB à 5 ans (la 1^{re} en 2025, et la 2^e en 2030, pour contribuer à la réflexion sur la fixation des objectifs à échéance 2040) ;
- un renforcement des mécanismes de (non-)respect.

2.1. Le renforcement des SPANB comme outil principal de mise en œuvre de la convention à l'échelle nationale

L'une des difficultés identifiées qui expliquent le manque d'effectivité de la mise en œuvre de la convention est que les SPANB sont souvent peu clairs et/ou incitatifs, avec des objectifs ou cibles non, ou difficilement, mesurables et comparables. Pour autant, et ce de l'avis exprimé par une grande majorité de délégations et d'observateurs, les SPANB devraient continuer à jouer un rôle central dans le cadre après-2020 de la convention, avec une structure guidée par la stratégie (le S de SPANB) d'une part et mise en œuvre au moyen d'une planification des actions (le PA de SPANB) d'autre part. C'est aussi le sens des options récemment proposées par l'Organe subsidiaire chargé de l'application. Il voit dans les SPANB le « principal outil de planification pour transposer au niveau national les cadres mondiaux adoptés au titre de la convention », tout en convenant qu'elles « recouvrent différentes formes, et leur champ d'application et axes d'intervention varient selon les circonstances et les priorités nationales, tout comme leur degré d'alignement sur les cadres mondiaux »³⁴.

Le renforcement des SPANB peut prendre différentes directions et nécessite d'agir à différents niveaux, en recherchant :

³³ Sur la comparaison entre la CDB et l'Accord de Paris de ce point de vue, A. María Ulloa, S. I. Karlsson-Vinkhuyzen, « Strengthening compliance under the Convention on Biological Diversity Comparing follow-up and review systems with the global climate regime », *The Implementation of the 2015 Paris Agreement on Climate Change*, V. Popovski (ed.), Routledge, 2018, pp. 79-103.

³⁴ Organe subsidiaire chargé de l'application, CBD, *Options pour améliorer les mécanismes de planification, d'établissement des rapports et d'examen en vue de renforcer l'application de la Convention*, CBD/SBI/3/11, 19 octobre 2020, p. 3.

d'une part, une amélioration de leur alignement avec le cadre mondial (en termes de substance, forme et calendrier) et de leur comparabilité ; d'autre part, une portée accrue à l'échelle nationale.

2.1.1. Améliorer l'alignement substantiel des SPANB avec le cadre mondial et leur comparabilité

Le renforcement des SPANB nécessite un alignement de leur ambition stratégique avec les objectifs à 2030 (avec la Vision 2050 en ligne de mire) et de la planification des mesures de mise en œuvre prévues avec les cibles axées sur l'action à échéance 2030. Si les SPANB post-2010 ont dans l'ensemble reflété les orientations du Projet Stratégique 2011-2020, les pays ont décliné les Objectifs d'Aichi dans de très nombreuses variantes nationales³⁵. Si l'on comprend l'intérêt d'une telle flexibilité pour coller au mieux aux dynamiques nationales, elle entrave fortement la capacité de comparaison des actions et la tenue de bilans. Dans l'avant-projet du cadre mondial pour l'après 2020, il est proposé d'avoir 4 ou 5 des objectifs à long terme (2050), associés à un résultat attendu pour 2030, et 20 cibles axées sur l'action d'ici à 2030³⁶. Chaque pays devrait pouvoir décliner ces objectifs et cibles au niveau national, le cas échéant sur la base d'une désagrégation au niveau régional ou national. Cette déclinaison et, le cas échéant, cette désagrégation devraient faciliter la comparaison des actions et des efforts ou des besoins pour la mise en œuvre au niveau national. Mais, en contraste avec le Plan Stratégique 2011-2020, un très grand nombre de Parties soutient la formulation d'objectifs et cibles à la fois quantifiables et mesurables. C'est une des conditions pour renforcer le dispositif de *reporting* et de suivi-évaluation afin de mesurer l'efficacité des mesures prises par les Parties pour mettre en œuvre leurs SPANB, et éventuellement déclencher une procédure de non-respect (*infra*). Sur le plan collectif, c'est aussi le moyen de mesurer l'état d'avancement de la mise en œuvre au regard de la préoccupation commune qu'est la perte de biodiversité, et de vérifier l'efficacité du cadre international de coopération à la lumière d'un bilan périodique mondial qui permettra de discuter des réalisations comme des difficultés rencontrées pour stimuler un mécanisme de progression (dit *ratcheting*). L'utilisation d'objectifs, de cibles et d'indicateurs dits « SMART » (spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et faisant l'objet d'un calendrier précis) est une approche soutenue par une majorité de Parties et d'observateurs³⁷ pour fixer leurs engagements, en lien avec les objectifs et cibles à échéance 2030.

L'approche retenue jusqu'à présent dans le cadre de la convention³⁸ s'inspire du modèle « Pression »-« État »-« Réponse » en y ajoutant les « Facteurs » comme causes sous-jacentes des modifications de l'environnement (ex. la croissance économique), mais également les « Impacts » (ex. extinction d'espèces) ou inversement les « Bénéfices » (avantages fournis aux populations par les services écosystémiques). Toutefois, malgré des initiatives telles que le Partenariat global pour les indicateurs sur la biodiversité (BIP), il n'a pas été possible de mesurer les progrès réalisés pour atteindre les Objectifs d'Aichi en raison de la formulation vague et non quantifiée pour la plupart d'entre eux (14 sur 20)³⁹. Et le BIP de constater que, malgré la possibilité de désagréger 35 des 98 indicateurs établis par la Décision XIII/28, très peu de pays se les étaient appropriés, ce qui s'explique aussi par le fait qu'ils ne disposent pas d'informations pour construire des scénarios de référence comme point de mesure pour les objectifs concernés. Ceci conduit à considérer l'opportunité d'avoir un jeu d'indicateurs phares (*headline indicators*), déjà envisagé par le SBSTTA en 2010, qui permettrait de comparer la situation entre les pays, et qui pourrait être complété par des indicateurs plus spécifiques aux pays.

Ainsi, il est proposé d'avoir désormais des objectifs et des cibles quantifiés et donc mesurables, et non plus seulement aspirationnels vers un résultat que la communauté voudrait atteindre comme les Objectifs d'Aichi. L'avant-projet de cadre mondial pour l'après-2020 propose des objectifs chiffrés qui visent l'état (amélioré) de la biodiversité, mais aussi les bénéfices attendus en conséquence et des cibles chiffrées sur les réponses et les bénéfices attendus de l'état (amélioré) de la biodiversité. Dans ce cadre, les indicateurs phares pour mesurer l'état de la biodiversité, mais également sur les pressions et les réponses, permettraient de mesurer les progrès réalisés au niveau national par rapport aux objectifs et cibles globaux et leur cohérence avec la Vision à 2050, mais également de préciser les besoins en termes d'appui financier, de transfert de technologies et de renforcement des capacités notamment lors du bilan périodique mondial. Ces indicateurs devraient converger avec le suivi de la réalisation des ODD au niveau national, étant rappelé que certains ODD (en particulier les 14 et 15) sont très directement inspirés de certains Objectifs d'Aichi.

Ainsi, dans leurs SPANB, les Parties pourraient être amenées à devoir justifier le choix de leurs engagements et cibles au regard de leur contribution aux objectifs globaux pour 2030 sur base d'indicateurs phares, mais également d'autres indicateurs pour viser les facteurs et pressions qui leur sont spécifiques, les réponses à différents niveaux (du national vers le local) et les catégories d'acteurs concernés par chacune des réponses proposées pour atteindre les cibles (secteur privé, catégories de personnes disposant de droits particuliers comme les peuples

³⁵ UNEP, *Assessment of post-2010 National Biodiversity Strategies and Action Plans*, Nairobi, Kenya, 2018.

³⁶ *Avant-projet du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020*, Note des coprésidents, 6 janvier 2020, §10, Annexe 1, CBD/WG2020/2/3.

³⁷ Voir paragraphes 9 (h) et (j) CBD/Post2020/PREP/1/1, synthèse des soumissions du 29 janvier 2019.

³⁸ Décision XIII/28 sur les indicateurs pour le Plan Stratégique pour la Biodiversité 2011-2020 et les Objectifs d'Aichi

³⁹ OECD: Interim Report « The Post-2020 Biodiversity Framework: Targets, indicators and measurability implications at global and national level », November 2019.

indigènes, prise en compte du genre, etc.). Les Parties pourraient expliquer dans leurs SPANB les raisons qui ont motivé leur choix d'indicateurs spécifiques à la lumière de leurs circonstances nationales, mais aussi au nom de l'équité et de la nécessité de partager de manière juste l'utilisation de certaines ressources naturelles.

2.1.2. Alignement du calendrier des SPANB avec le cadre mondial post-2020

Compte tenu du fait que certaines SPANB couvrent des périodes allant au-delà de 2020, il conviendrait de les aligner dans le temps sur le cadre pour l'après-2020, en visant les échéances 2030 et au-delà la Vision 2050, et, partant, de prévoir un calendrier commun des objectifs et cibles des SPANB, sur 10 ans, et une obligation d'actualisation (avec alignement des objectifs et cibles nationaux) tous les 5 ans à la lumière des résultats et enseignements du bilan mondial (voir *infra*), ainsi qu'une obligation de soumission d'une SPANB révisée tous les 10 ans pour s'aligner sur les objectifs et cibles du cycle suivant (2040). L'actualisation devrait être guidée par le principe de progression (*no backsliding*), selon lequel le niveau d'ambition des objectifs et cibles nationaux d'un cycle donné devrait être ajusté à la hausse par rapport à leur niveau quantifié lors de l'adoption de la SPANB pour le cycle en précédent⁴⁰. Idéalement, le calendrier commun des SPANB et la fréquence de leur actualisation/révision devrait coïncider avec celui des contributions déterminées au niveau national (CDN) de l'Accord de Paris sur le climat, afin de dégager des synergies dans la mise en œuvre des conventions et de bénéficier des enseignements et informations provenant de chacune d'elles pour fixer les objectifs et cibles du cycle suivant. Cela représenterait une rupture importante car jusqu'ici, les Parties n'étaient qu'incitées à réviser et actualiser « selon qu'il convient » leurs SPANB à la lumière des objectifs définis internationalement⁴¹.

2.1.3. Renforcer la portée des SPANB

En ce qui concerne le caractère juridiquement engageant des SPANB, il n'est pas possible de prévoir une obligation à la charge des Parties d'adopter des mesures « internes » pour l'atteinte des objectifs et cibles qu'elles fixent dans leurs SPANB, à l'instar de l'article 4.2 de l'Accord de Paris sur le climat, sans réviser la convention elle-même⁴². Sans pour autant donner une valeur juridiquement obligatoire aux SPANB en droit international, une décision de la COP pourrait recommander aux Parties d'adopter des textes de nature législative ou réglementaire au

niveau national, avec pour effet de rendre les objectifs et cibles juridiquement opposables à l'ensemble des parties prenantes, y compris et en premier lieu à l'État.

Ces SPANB post-2020 pourraient figurer dans un nouveau registre dédié⁴³, maintenu par le secrétariat, ce qui permettrait de renforcer le caractère engageant – au moins politiquement cette fois – des SPANB. En donnant la possibilité au public d'accéder *via* un registre à des SPANB reposant sur des objectifs et cibles quantifiables et mesurables, il serait possible de confronter les engagements des Parties à la réalité de la mise en œuvre sur le terrain tout en comparant le niveau d'ambition entre les Parties. Cela pourrait ouvrir la voie à un mouvement de procès (nationaux) sur la biodiversité, comme les contributions nationales des États à l'Accord de Paris se retrouvent au cœur de nombreux procès climatiques de par le monde.

2.1.4. Des engagements nationaux en complément des SPANB ?

Les options présentées récemment dans un document préparatoire aux discussions de l'Organe subsidiaire chargé de l'application se réfèrent à des « engagements nationaux » qui seraient adoptés par les Parties en plus des SPANB. Sur le modèle de l'Accord de Paris, les Parties seraient « tenues » de communiquer dans le délai d'un an après la COP 15 leur « engagement national » comme autant de « contributions nationales à la réalisation des buts et des objectifs mondiaux ». Ces engagements devraient « énoncer la contribution de chaque Partie à la réalisation des buts et des objectifs mondiaux, et devraient être reliés à des processus de planification nationale efficaces pour la biodiversité, afin d'assurer le respect de ces engagements ». Les Parties auraient la possibilité de mettre à jour leurs engagements à la lumière du « rapport sur les lacunes » (voir *infra*) en 2023, et à la suite de l'examen à mi-parcours du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 en 2025. Les engagements seraient transmis au Centre d'échange de la convention *via* un formulaire-type. S'y ajouteraient des « engagements des acteurs non-étatiques, des peuples autochtones et communautés » qui seraient eux volontaires, et figureraient dans un registre international dans le prolongement du Programme d'action de Charm El-Cheikh à Kunming pour la nature et les peuples⁴⁴.

L'objectif affiché de ces engagements est de permettre de mobiliser rapidement les États sur le plan politique, en d'autres termes de profiter de l'élan post-COP, tout en retenant un format plus flexible que celui des SPANB. Le document du SBI précise que « les Parties souhaiteront peut-être aligner le cycle national de révision et de mise à jour des SPANB sur le cycle mondial, mais elles ne seront pas tenues de les réviser après l'adoption du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 si les SPANB

⁴⁰ De ce point de vue, l'Accord de Paris prévoit que « La contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales » (article 4.3).

⁴¹ Décision COP CDB X/2, Plan stratégique 2011-2020 et Objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, §3 c).

⁴² Selon cette disposition, « Les Parties prennent des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions ».

⁴³ Voir par exemple le registre des CDN pour l'Accord de Paris : <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Home.aspx>

⁴⁴ Organe subsidiaire chargé de l'application, CBD, *Options pour améliorer les mécanismes de planification, d'établissement des rapports et d'examen en vue de renforcer l'application de la Convention*, CBD/SBI/3/11, 19 octobre 2020, pp. 6-7.

demeurent des instruments efficaces pour s'acquitter de leurs engagements et priorités nationaux, sauf à y inclure leurs engagements nationaux pour faciliter la mise en œuvre du nouveau cadre mondial pour la biodiversité »⁴⁵. Mais l'articulation entre les engagements et les SPANB doit probablement être pensée soigneusement, pour éviter toute dilution ou incohérence des efforts⁴⁶. De même, l'expérience de l'Accord de Paris montre que l'articulation des engagements des États avec les engagements des acteurs privés doit aussi être bien réfléchi.

Ce sont ces éléments pris ensemble et de manière cohérente qui préfigurent des SPANB renforcés, complétés ou non par des « engagements ». Leur formulation dans le futur cadre mondial pour l'après-2020 devrait nécessairement tenir compte de leur interaction avec les dispositions à prévoir pour le renforcement du *reporting*, de la vérification et du non-respect, ainsi que des modalités du bilan périodique mondial, qui sont discutées ci-après. Leur application par les Parties devrait être facilitée par des lignes directrices dont les principes seraient adoptés lors de la COP 15, avec mandat donné au SBI-4 d'en arrêter les modalités concrètes en vue de leur adoption à la COP 16.

2.2. Le renforcement du rapportage

Différents éléments détermineront la pertinence et, plus largement, l'utilité des rapports nationaux dans un nouveau cadre de transparence renforcé. Le cadrage du système de rapports conditionne ainsi le succès du cadre de transparence. La structure et le contenu des rapports doit permettre à la fois une meilleure évaluation des rapports durant la phase de revue-vérification et la mise en place de mesures adaptées aux éventuelles difficultés rencontrées.

2.2.1. Contenu

À la suite de la soumission des SPANB, les Parties devraient être amenées à faire périodiquement rapport sur les mesures prises, la réalisation des objectifs nationaux posés, ainsi que sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du cadre après-2020. Le contenu et la formulation des objectifs globaux eux-mêmes, accompagnés d'indicateurs phares et spécifiques précis, aura une portée déterminante sur la formalisation des SPANB et consécutivement sur les rapports sur les mesures prises dans ce cadre.

2.2.2. Périodicité

La périodicité du *reporting* joue un grand rôle dans le suivi des progrès de la mise en œuvre vers l'atteinte des objectifs pris par les pays au niveau national, mais aussi dans le suivi du respect de la convention. Ici aussi, il semble pertinent de s'appuyer d'abord sur le fonctionnement existant. Au sein de la CDB, le système

des rapports repose sur le rapport national prévu à l'article 26. La périodicité des rapports nationaux a été fixée par la COP à 4 ans, mais l'article 26 lui confère toute liberté pour déterminer, au besoin, une autre fréquence. Une fréquence de 4 ans pour les rapports nationaux semble garantir un certain équilibre entre les exigences internationales et la nécessité de ne pas alourdir démesurément les obligations de rapporter des Parties. Toutefois, il faudra impérativement synchroniser le calendrier des rapports nationaux avec le bilan global, si ce dernier est établi, ce qui amènera à définir une périodicité de 5 ans. Par exemple, si on retient l'idée d'un bilan global en 2024 et en 2029, il sera nécessaire de prévoir une remise des rapports nationaux au plus tard aux 31 décembre 2023 (ce qui permettrait une synchronisation avec les rapports des protocoles de Carthagène et de Nagoya) et 2028. Une réflexion plus globale doit continuer à être menée sur une éventuelle synchronisation avec d'autres conventions ou processus (par exemple les ODD) dans un objectif de cohérence et d'efficacité.

Il serait alors possible d'imaginer plusieurs types de rapports, à différentes fréquences, selon l'importance des dispositions concernées, afin d'offrir une certaine flexibilité, tout en assurant la soumission régulière des données indispensables. Notamment, il serait opportun de prévoir la soumission d'un rapport bisannuel qui rapporterait spécifiquement sur les progrès réalisés pour tenir les engagements pris par les pays pour contribuer à l'atteinte des objectifs 2030, qu'ils soient intégrés aux SPANB ou pris en complément de ceux-ci (voir 3.1.1 *supra*), mais également sur les difficultés rencontrées pour y parvenir, avec des mesures correctives. Un tel rapport bisannuel s'intégrerait dans le cycle de vérification et d'évaluation globale de manière dynamique entre la soumission des rapports nationaux, et en annexe des rapports nationaux tous les 4 ans à l'échéance prévue pour leur soumission.

De nombreuses conventions internationales ont ainsi diversifié, voire démultiplié, les obligations de rapporter (voir l'exemple de la CITES dans l'encadré 2).

2.2.3. Format

Lui-même dépendant de la précision du cadre après-2020, le format des rapports détermine la précision et la comparabilité des informations demandées et, partant, l'exactitude des évaluations. Plus le format et les lignes directrices associées au *reporting* seront harmonisés et clairs, plus les données seront comparables et permettront un appui pertinent et renforcé. À noter que le *reporting* est aujourd'hui devenu une discipline en soi, quand bien même les capacités et les ressources de certaines Parties restent limitées. Plus le *reporting* sera facilité par la soumission en ligne des informations, mieux il sera réalisé et rendra accessible l'information aux autres Parties comme au public. Ainsi, un effort d'harmonisation, de synchronisation et de facilitation pour le cadre après-2020 et pour les protocoles de la CDB est donc fortement recommandé pour améliorer l'efficacité du *reporting*, comme le montre bien l'exemple de la Convention de Ramsar (voir encadré 3).

⁴⁵ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁶ Voir Rankovic, A., Landry, J. (2021). Responsibility and Transparency mechanism for Biodiversity: Assessing Operational Options. *Towards Post-2020 #25*, Post 2020 EU Support Project, Expertise France. <https://4post2020bd.net/resources/dialogue-with-25-transparency/>

ENCADRÉ 2. DES OBLIGATIONS DE REPORTING SOPHISTIQUÉES DANS LE CADRE DE LA CITES

Le système de *reporting* multiple sous la Convention CITES permet de suivre de plus près le commerce international d'espèces en voie d'extinction. Il se compose de quatre types de rapports (Article 8.7, Résolution 11.17) : le rapport annuel général, le rapport annuel sur le commerce illégal, le rapport biennal, et enfin des rapports *ad hoc*, exigés au fil des résolutions de la COP. Quant à lui, le rapport annuel est un élément du mécanisme de non-respect, ce qui rend sa soumission obligatoire et effective. Il s'agit de communiquer le nombre et le type de permis de commerce accordés, les quantités et types d'espèces commercialisés, selon les espèces (Annexes 1, 2 et 3), ainsi que les États concernés par ce commerce. Depuis 2016, les Parties sont tenues de soumettre un rapport annuel, sous la forme d'un tableau requérant plusieurs informations sur l'éventuelle détection de commerce illégal. Le rapport biennal concerne lui la mise en œuvre de la convention : les mesures législatives et administratives prises à l'échelle nationale. Ces deux derniers types de rapports ne sont cependant pas soutenus par des mécanismes de non-respect. Enfin, des rapports *ad hoc* peuvent être demandés par la COP, suivant les évaluations et les recommandations des groupes d'experts, par exemple sur le marché de l'ivoire.

Cette déclinaison de rapports présente l'avantage d'engendrer une catégorisation et précision des données, et ainsi de déployer plus facilement des plans d'action destinés à renforcer la mise en œuvre de la convention.

ENCADRÉ 3. LE REPORTING POUR LA CONVENTION DE RAMSAR : UN FORMAT STRUCTURÉ, MAIS FLEXIBLE

La Convention de Ramsar sur la protection des zones humides d'importance internationale possède le plus haut taux de soumission de rapports parmi les conventions relatives à la biodiversité. Les Parties à la convention sont appelées à soumettre leur rapport national 9 mois avant la COP dans un objectif d'analyse et de synthèse, mais aussi de demande de correction et clarification, des différents rapports au sein du *Global Implementation Report*, travail entrepris par le Secrétariat. Au moment de la COP 13, en 2019, sur 170 Parties, 147 avaient soumis leur rapport national. Pourtant, la convention ne comporte pas de mécanisme de non-respect en cas de non-soumission des rapports.

Selon le secrétariat de la convention, le format et le modèle de *reporting* fournis aux Parties joueraient un grand rôle incitatif et facilitateur. Le format, basé sur une suite d'indicateurs proposés par le Secrétariat et les Parties, et adopté par la COP, est soumis au *Standing Committee*, avant d'être communiqué aux points focaux. Il est composé de deux

parties : la première section permet aux Parties de s'exprimer plus librement et ouvertement sur leur contexte, leurs défis et leurs besoins en matière de mise en œuvre, tandis que la seconde section est beaucoup plus structurée. Les réponses demandées prennent la forme de cases à cocher, ce qui facilite le travail des points focaux, mais également l'évaluation systématique et la comparabilité de ces rapports. Une certaine flexibilité est cependant accordée, ce format étant composé de questions obligatoires et facultatives.

Cela dit, contrairement à la Convention de Barcelone (voir *supra*), qui somme les points focaux de prioriser leurs défis et besoins dans le but d'apporter un soutien pertinent et cohérent, le *reporting* de la Convention de Ramsar ne demande pas aux Parties d'entreprendre cette priorisation des besoins.

De même, la synchronisation et la coordination du *reporting* entre la CDB et d'autres conventions environnementales réduiraient la charge de travail des points focaux, tout en les incitant à communiquer et à coopérer.

Néanmoins, la structure et le contenu des rapports nationaux, et l'encadrement de l'information à fournir par les Parties, devraient être définis en fonction des obligations matérielles de mise en œuvre (élaboration et application des SPANB, définition des engagements, utilisation d'indicateurs phares, etc. voir *supra*) d'une part et du champ de la revue-vérification d'autre part (voir *infra*).

Un alourdissement des obligations de *reporting* appellera un renforcement de l'assistance apportée aux Parties à cet effet. Un exemple saillant apparaît dans le cadre du système de transparence de l'Accord de Paris. Ayant renforcé les obligations de *reporting* des Parties en développement, l'Accord crée une initiative de renforcement des capacités pour la transparence « afin de développer les capacités institutionnelles et techniques avant 2020 et après cette date » des Parties en développement qui le sollicitent, et notamment pour « contribuer progressivement à une plus grande transparence » (CCNUCC 1.CP/21, § 84 et 85). Cette initiative sera financée par le Fonds pour l'environnement mondial (CCNUCC 1.CP/21, § 86).

Dans son rapport présentant des options pour améliorer les mécanismes de planification, de *reporting* et d'examen en vue de renforcer la mise en œuvre de la convention du 19 octobre 2020⁴⁷, l'Organe subsidiaire chargé de l'application reprend ces réflexions, en soulignant l'importance de garder les rapports de l'article 26 comme le cœur du mécanisme de communication et d'examen, tout en insistant sur la nécessité de standardiser le format de présentation des rapports avec une soumission en ligne et l'utilisation obligatoire d'indicateurs phares acceptés au niveau international, pour servir de base d'information lors

⁴⁷ Organe subsidiaire chargé de l'application, CBD, *Options pour améliorer les mécanismes de planification, d'établissement des rapports et d'examen en vue de renforcer l'application de la Convention*, CBD/SBI/3/11, 19 octobre 2020, p. 7.

d'une évaluation globale. En tenant compte de la synchronisation des rapports avec ceux des protocoles, mais également des impacts de la crise sanitaire liée au Covid-19, l'Organe subsidiaire chargé de l'application propose de fixer comme calendrier de synchronisation et de soumission des 7^e rapports nationaux en 2024 pour pouvoir les examiner en 2025.

Ces propositions rejoignent largement celles de nombreuses Parties, dont certaines vont cependant plus loin, notamment la Norvège qui, comme suggéré plus haut, envisage l'élaboration de rapports bisannuels de mise à jour, plus courts que les rapports de l'article 26, qui seraient soumis *via* le Centre d'échange de la convention, et dont les exigences pourraient être précisées par un manuel de mise en œuvre qui serait adopté à la COP 16.

2.3. Le renforcement de la revue-vérification individuelle (RV)

2.3.1. Leçons apprises d'accords environnementaux multilatéraux

Il est intéressant d'étudier comment d'autres cadres de coopération internationale ont progressivement introduit des procédures de suivi-évaluation et de vérification de la mise en œuvre des obligations internationales des États. À cet égard, on rappellera les investigations faites par le secrétariat de la CBD pour informer les Parties dès la première session de l'Organe chargé de l'Application dans les accords multilatéraux sur l'environnement⁴⁸, y compris les mécanismes de suivi-évaluation et de vérification qui ont été progressivement mis en place dans les protocoles additionnels à la convention et dans d'autres conventions relatives à la diversité biologique, comme la CITES ou Ramsar. De même, les procédures prévues dans le cadre multilatéral de lutte contre les changements climatiques, et notamment dans l'Accord de Paris, sont particulièrement intéressantes dès lors qu'elles tentent de faire un lien plus étroit entre l'efficacité des mesures nationales de mise en œuvre, le respect des engagements pris par chacune des Parties et le niveau d'ambition collectif pour relever le défi commun de lutte contre les changements climatiques (Encadré 4).

ENCADRÉ 4. LES MÉCANISMES DE SUIVI-ÉVALUATION MIS EN PLACE DANS L'ACCORD DE PARIS ET AILLEURS DANS LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (CCNUCC)

L'Accord de Paris adopté en 2015 établit un cadre renforcé de transparence sur l'action et le l'appui (financier, technologique, renforcement des capacités), pour créer de la confiance mutuelle entre les Parties et promouvoir une mise en œuvre efficace des engagements des Parties sous l'Accord⁴⁹. Ces engagements qui sont autodéterminés par les Parties au niveau national (CDN), et qui ne sont soumis à aucune sanction pour non-mise en œuvre, comme c'était le cas dans le Protocole de Kyoto. Le cadre a été conçu comme une clé de voute de l'Accord permettant de garder les Parties redevables les unes envers les autres, développer une confiance dans l'action collective, et par là de promouvoir la hausse progressive de l'ambition des engagements des Parties au fil du temps.

Le cadre a pour but de « fournir une image claire des mesures relatives aux changements climatiques à la lumière de l'objectif énoncé à l'article 2 de la convention, notamment en éclairant et en suivant les progrès accomplis par chaque Partie en vue de s'acquitter de sa contribution déterminée au niveau national (CDN) au titre de l'article 4 et de mettre en œuvre ses mesures d'adaptation au titre de l'article 7, notamment les bonnes pratiques, les priorités, les besoins et les lacunes, afin d'éclairer le bilan mondial prévu à l'article 14 » (Article 13.5), ainsi que de « donner une image claire de l'appui fourni et de l'appui reçu par chaque Partie concernée dans le contexte des mesures prises à l'égard des changements climatiques » (Article 13.6). Ce cadre de transparence s'applique à toutes les Parties signataires, tout en reconnaissant aux pays en développement Parties qui en ont besoin une certaine flexibilité dans la mise en œuvre, compte tenu de leurs capacités (Article 13.2). Les éléments du cadre établis dans l'Article 13 de l'Accord ont été détaillés dans les « Modalités, procédures et lignes directrices » négociées de 2016 à 2018, avec pour principes directeurs de « promouvoir la transparence, la précision, l'exhaustivité, la cohérence et la comparabilité »⁵⁰.

⁴⁸ Note du Secrétaire Exécutif, *Autres choix de mécanismes de soutien à l'examen de l'application*, UNEP/CBD/SBI/1/10/Add.3 du 2 mars 2016. Voir également UNEP/CBD/BS/CC/13/INF/2.

⁴⁹ Decision 1/CP.21, Accord de Paris, Article 13.

⁵⁰ Décision 18/CMA.1, Modalités, procédures et lignes directrices aux fins du cadre de transparence des mesures et de l'appui visé à l'article 13 de l'Accord de Paris, Annexe, Paragraphe 3.

Le cadre renforcé de transparence se déroule en trois temps :

1. Reporting (Rapport biannuel de transparence)

Chaque Partie doit soumettre tous les deux ans un Rapport biannuel de transparence avec un inventaire de ses émissions de gaz à effet de serre (les pays développés Parties soumettent cette information annuellement), ainsi que l'« information nécessaire au suivi des progrès accomplis par chaque Partie dans la mise en œuvre et la réalisation » de sa CDN (Article 13.7). Les pays développés Parties sont aussi tenus d'inclure de l'information sur le soutien aux pays en développement (les pays en développement sont invités à faire de même et dire quels sont leurs besoins ; toutes les Parties sont aussi invitées à inclure de l'information sur l'adaptation). Toutes les Parties sont tenues de soumettre leur premier Rapport fin 2024.⁵¹

2. Un examen technique par des experts

Un groupe d'experts (1) examine les informations incluses dans le Rapport Biannuel, portant sur la mise en œuvre et l'atteinte de la CDN de la Partie, ainsi que le soutien fourni, (2) identifie des axes d'amélioration, et (3) aide les pays en développement Parties à identifier leurs besoins de renforcement de capacité.⁵² L'examen doit être « axé sur la facilitation, d'une manière qui ne soit ni intrusive ni punitive, qui respecte la souveraineté nationale et qui évite d'imposer une charge excessive aux Parties »⁵³. Les experts doivent s'abstenir de « formuler tout jugement politique »⁵⁴, ainsi que d'examiner le caractère adéquat ou approprié des CDN, des actions domestiques de mise en œuvre ou du soutien fourni.⁵⁵ L'examen « peut être effectué sous la forme d'un examen centralisé, d'un examen dans le pays, d'un examen sur dossier ou d'un examen simplifié »⁵⁶, après que le secrétariat ait procédé à une évaluation initiale. S'agissant de l'examen centralisé, les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement peuvent choisir de participer au même examen centralisé en tant que groupe. Dans ce cas, une seule équipe d'experts examine plusieurs rapports biennaux⁵⁷. On notera ici toute l'importance du choix des experts qui, outre les exigences en matière de compétence technique, doit essayer de garantir une représentation « équilibrée »⁵⁸ entre pays développés et pays en développement. L'équipe d'experts produit un

rapport d'examen technique, qui après avoir pris en compte les commentaires de la Partie, est rendu public sur le site de la CCNUCC.⁵⁹

3. Un examen multilatéral, axé sur la facilitation, des progrès accomplis

Suite à l'examen technique, les Parties participent dans cet échange politique entre paires, au sujet de la mise en œuvre et de l'atteinte de leur CDN, et au sujet de l'appui fourni (Article 13.12). Cet examen technique porte sur les informations soumises par les Parties dans leurs Rapports Biennuels de Transparence, le rapport d'examen technique, et toute autre information avancée par la Partie⁶⁰. Ce processus est composé de deux phases : (1) un échange question-réponses en ligne entre les Parties, qui est ultérieurement publié par le Secrétariat sur le site de la CCNUCC, (2) un atelier informel de travail au sein de l'Organe subsidiaire chargé de l'application, prenant la forme d'une présentation par chaque Partie suivie d'une session de questions-réponses, et ouvert aux observateurs.

Les processus de MRV sous les accords de Cancún

Le cadre renforcé de transparence de l'Accord de Paris a été développé dans le prolongement de celui défini à la COP 16 à Cancún en 2010, avec une évolution significative. Au lieu de deux processus de MRV distincts pour les pays développés et pays en développement (comme c'était le cas précédemment sous la CCNUCC), l'Accord de Paris a mis en place un cadre universel pour toutes les Parties, au sein duquel une différenciation interne plus nuancée a lieu, à travers la flexibilité dans la mise en œuvre permise aux pays en développement Parties qui en auraient besoin au regard de leurs capacités. En effet, après l'échec de la Conférence de Copenhague (2009) un premier renforcement par les Parties du cadre de transparence sous la CCNUCC a été opéré afin de mieux mesurer (et comparer) un niveau d'effort des Parties qui était largement déterminé selon une approche « ascendante ». Ce cadre était articulé autour de deux procédures reflétant une différenciation binaire entre pays développés et pays en développement, lesquels n'étaient soumis jusqu'alors à aucun mécanisme de suivi-évaluation⁶¹. On distingue deux processus :

- pour les pays développés : le **processus international d'examen et d'évaluation (« International Assessment Review » ou IAR)** se déroulant en deux temps : (i) un examen technique des rapports biennaux

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid., §146.

⁵³ Ibid., §148.

⁵⁴ Ibid., §149.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid., §151.

⁵⁷ Ibid., §157.

⁵⁸ Ibid., §178.

⁵⁹ Décision 18/CMA.1, Modalités, procédures et lignes directrices aux fins du cadre de transparence des mesures et de l'appui visé à l'article 13 de l'Accord de Paris, §162, 188.

⁶⁰ Ibid., §190.

⁶¹ En vertu de l'article 4.7 de la CCNUCC, les pays en développement s'acquittent de leur obligation de soumettre une communication nationale et de réaliser leur inventaire national des émissions de gaz à effet de serre en fonction du soutien financier fourni par les pays développés.

(sur les engagements des pays de réduction des gaz à effet de serre à 2020) et de l'inventaire annuel des gaz à effet de serre, et (ii) une évaluation multilatérale des progrès accomplis dans la mise en œuvre ;

- pour les pays en développement : un **processus de consultation et d'analyse internationales (« International Consultation and Analysis » ou ICA)** portant sur les progrès réalisés pour mettre en œuvre les mesures d'atténuation appropriées au niveau national (« NAMAs ») qui étaient volontaires et rendues possibles par l'appui des pays développés. Le processus ICA se déroule en deux étapes : celle de l'analyse par des experts (dans laquelle ils identifient les besoins de renforcement des capacités) et celle du dialogue (« facilitative sharing of views ») auquel peuvent assister toutes les Parties.

Ainsi, le cadre de transparence a été conçu comme un élément central de l'architecture de l'Accord de Paris pour promouvoir la hausse progressive de l'ambition au fil du temps. Si les Parties jouent le jeu de soumettre des informations pertinentes sur la mise en œuvre de leur action climatique et sur leur progrès accomplis vers l'atteinte de leur CDN, le processus de *reporting* et de revue—dont les rapports seront des *inputs* critiques pour le « bilan mondial » de l'Accord de Paris (*infra*)—du cadre de transparence pourraient jouer un rôle fondamental dans la promotion la confiance collective entre les Parties, les amenant ainsi à relever leur niveau d'ambition à chaque renouvellement de leurs CDN⁶². Certains pointent d'emblée quelques risques potentiels de ce point de vue, incluant (1) le fait que certaines flexibilités ouvertes aux pays en développement pourraient résulter en de l'information peu comparable et incomplète, (2) la difficulté de comparer les progrès entre les Parties du fait de CDN très diverses et d'indicateurs hétérogènes pour faire le suivi du progrès de chaque Partie dans la mise en œuvre de sa CDN⁶³. Il est cependant trop tôt pour mesurer l'efficacité du cadre de transparence de l'Accord de Paris. Il appartient aux Parties de faire fructifier son potentiel à créer de la confiance et rehausser l'ambition des politiques climatiques.

Dans le cadre de la CDB, le renforcement du cadre de transparence pourrait reposer sur l'introduction de procédures de suivi-évaluation comportant un examen systématique et une vérification par des experts des rapports nationaux de l'article 26 de la convention et des données fournies par les Parties. Pour définir les modalités de ces nouvelles procédures dans le

cadre après-2020, il conviendra de tirer les leçons de l'expérience pilote du mécanisme d'examen facultatif par les pairs⁶⁴.

C'est également l'approche retenue par l'Organe subsidiaire chargé de l'application⁶⁵, qui retient l'expérience récente du forum à composition non limitée qui s'est tenu lors d'une séance spéciale en ligne lors de sa troisième réunion en septembre 2020 pour tester un processus d'examen mené par les Parties. Un tel forum pourrait se tenir sous forme de session en ligne une ou plusieurs fois par an, afin de permettre un examen de toutes les Parties tous les 5 ou 10 ans. Et l'Organe subsidiaire de proposer de considérer également la continuation du mécanisme d'examen consultatif par les pairs qui serait ouvert aux Parties qui le souhaitent.

2.3.2. Vérification par des experts et/ou dialogue politique entre les Parties

La revue actuellement expérimentée par le mécanisme d'examen ne comprend pas d'évaluation technique par des experts, mais seulement un dialogue politique entre les Parties et n'est que facultatif. Quant au forum proposé par l'Organe subsidiaire chargé de l'application, s'il a le mérite de mettre en évidence les succès obtenus et les difficultés rencontrées lors de la Conférence des Parties, il repose essentiellement sur les réponses données par les Parties dans un questionnaire. Pourtant, une évaluation technique est très utile et apparaît même comme nécessaire, car elle permettrait de s'assurer de la véracité et de la pertinence des données (qui pourraient être utilisées ensuite dans le cadre du bilan périodique mondial), mais aussi, en garantissant la transparence, d'asseoir la confiance mutuelle entre les Parties. Sur le modèle du cadre de transparence de l'Accord de Paris, une phase de vérification obligatoire des rapports nationaux et des autres rapports, notamment bisannuels (voir *supra*) pourrait être menée par des experts indépendants pour garantir l'objectivité de leur évaluation et servir de base à un dialogue facilitateur entre les Parties, lequel permettrait des échanges de bonnes pratiques et d'expériences. À cet effet, certaines Parties, comme la Norvège, proposent de constituer une liste d'experts indépendants qui conduiraient les opérations de vérification selon des lignes directrices. Cette seconde phase politique pourrait se dérouler au sein de l'Organe subsidiaire chargé de l'application, et donner lieu à des recommandations qui pourraient être reprises par la Conférence des Parties.

2.3.3. Fréquence

Il serait souhaitable que le mécanisme de revue-vérification soit rendu obligatoire, mais le nombre élevé de Parties à la CDB rend difficile un examen individuel systématique. Pour rester dans

⁶² A. Deprez, M. Colombier, T. Spencer, « Transparency and the Paris Agreement: driving ambitious action in the new climate regime », IDDRI Working Paper, 2015

⁶³ Romain Weikmans, Harro van Asselt & J. Timmons Roberts (2020) Transparency requirements under the Paris Agreement and their (un)likely impact on strengthening the ambition of nationally determined contributions (NDCs), *Climate Policy*, 20:4, 511-526

⁶⁴ Voir § 4 (d) de la Recommandation 2/10 de l'Organe chargée de l'application, qui prie le Secrétaire Exécutif d'inviter « les Parties et autres Parties prenantes intéressées afin d'étudier les modalités éventuelles de l'application d'approches pour l'amélioration de l'examen de l'application dans le cadre de l'élaboration du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 (...) ».

⁶⁵ Organe subsidiaire chargé de l'application, CBD, *Options pour améliorer les mécanismes de planification, d'établissement des rapports et d'examen en vue de renforcer l'application de la Convention*, CBD/SBI/3/11, 19 octobre 2020, p. 9.

un volume de temps plus raisonnable et permettre un examen approfondi, il serait dans ce cas nécessaire de passer en revue la mise en œuvre des Parties par petits groupes. À cet égard, l'Organe subsidiaire chargé de l'application suggère que le forum d'examen qu'il propose puisse se tenir sous forme de session en ligne une ou plusieurs fois par an, afin de permettre un examen de toutes les Parties tous les 5 ou 10 ans. Un examen par cycle de 10 ans présente un intérêt par rapport à la temporalité du temps stratégique des objectifs mondiaux⁶⁶, mais on pourrait aussi envisager un temps de revue-vérification tous les 5 ans, au besoin allégé, à tout le moins pour rassembler des informations utiles à un bilan périodique mondial. Une autre option est d'effectuer cette revue-vérification lors de chaque réunion de l'Organe subsidiaire chargé de l'application, en sélectionnant un échantillonnage de pays ou en suivant une approche régionale ou alphabétique, tout en s'assurant que tous les pays en feront l'objet. À cet effet, la Norvège, qui soutient l'idée d'avoir des rapports bisannuels et un bilan global tous les 5 ans, propose que tout pays fasse l'objet d'un examen au moins tous les 4 ans.

2.3.4. Diversification des sources

Les sources principales d'information sont par définition fournies par les Parties dans leurs SPANB et dans le cadre de leurs rapports nationaux. Une visite sur les lieux peut être prévue, mais pas forcément de manière systématique, comme c'est le cas dans l'expérience pilote en cours. Mais on pourrait aussi imaginer une procédure de consultation internationale dans laquelle d'autres parties prenantes ou observateurs non Parties pourraient être impliqués. Ce serait tout particulièrement utile pour l'examen des données fournies par les Parties de pouvoir prendre en compte des informations venant d'autres sources d'information, mais également de soutenir la participation des détenteurs de savoirs traditionnels, ou encore pour identifier les besoins en renforcement des capacités des Parties ayant accepté de s'y soumettre, avant, pendant et après l'examen. L'implication d'observateurs dans de telles procédures peut prendre plusieurs formes, et ses avantages sont généralement reconnus. Cette ouverture à d'autres types d'acteurs assure une participation plus large et, au même titre que pour les dialogues entre Parties, un apprentissage mutuel. Elle permet d'obtenir des informations complémentaires à celles fournies par les États et accroît également les critiques constructives. Elle est expérimentée à la satisfaction de tous dans le cadre de plusieurs conventions.

Renforcer les « autres sources » pourrait consister en l'association des ONG (voir encadré 5), qui pourraient se voir reconnue la possibilité de soumettre des rapports. On notera que les examens dans le cadre de la convention s'appuient déjà sur « des données provenant de différentes sources, dont les informations explicites sur le plan spatial de la série chronologique sur les changements aux écosystèmes attribuables à la télédétection. La convention pourra avoir de plus en plus recours à cette information en appui au suivi de la diversité biologique au

niveau national, au fil de l'amélioration de la résolution spatiale et temporelle de cette information »⁶⁷.

2.3.5. Conséquences

Il faudra déterminer également la suite à donner aux processus de suivi-vérification. Si des difficultés sont rencontrées, il faut pouvoir assister les Parties concernées. Dans le modèle séquencé proposé, largement inspiré de l'Accord de Paris, il est alors important que la procédure de non-respect puisse être activée. Cela peut être fait par le secrétariat, sur la base du rapport de l'équipe d'experts si celui-ci soulève des difficultés particulières (voir section 4).

ENCADRÉ 5. L'INTÉGRATION D'OBSERVATEURS NON-ÉTATIQUES : QUELQUES PERSPECTIVES

Un certain nombre d'exemples illustrent l'intérêt d'inclure des acteurs non-étatiques, et notamment la société civile, au sein des différents processus de suivi et de vérification.

La Convention de Ramsar profite de sources d'informations privilégiées sur l'état écologique des sites. Ces sources sont des acteurs de terrain, des populations locales ou encore des ONG. Malgré une charge de travail importante pour le Secrétariat, qui croule sous les messages, cette possibilité permet de croiser ou encore de compléter les données, assurant un travail de revue et de vérification accru : le Secrétariat peut demander à une Partie de répondre à une série de questions, si le caractère écologique d'un site est décrit par la société civile comme menacé, voire ouvrir une enquête.

Les Parties contractantes de la Convention de Barcelone ont voté, il y a quelques années, l'intégration d'observateurs non-étatiques lors des sessions du Comité de respect, sous conditions préalablement prévues par les Parties. Les observateurs de la société civile ont alors la possibilité d'émettre leurs points de vue, et de communiquer avec le comité sur l'état de la mise en œuvre de la convention et de ses protocoles.

Le secrétariat de la CITES s'appuie sur les travaux de plusieurs ONG et notamment de TRAFFIC, pour Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce, qui constitue une fédération d'ONG mise en place par le WWF et l'UICN tout spécialement à cet effet, et dont les nombreux bureaux forment un réseau mondial de contrôle du commerce international des espèces sauvages, coopérant avec le secrétariat de la CITES. TRAFFIC surveille les flux commerciaux et rend compte régulièrement de ses estimations dans ses publications. Il fournit au secrétariat de la CITES des informations sur le commerce illicite.

⁶⁶ Note de la secrétaire exécutive, *Autres choix de mécanismes de soutien à l'examen de l'application*, UNEP/CBD/SBI/1/10/Ad.3, 2 mars 2016, p. 13.

⁶⁷ Note de la secrétaire exécutive, *Autres choix de mécanismes de soutien à l'examen de l'application*, UNEP/CBD/SBI/1/10/Ad.3, 2 mars 2016, p. 9.

2.4. Un bilan périodique mondial ?

On pense ici à une formalisation possible dans le cadre de la CDB d'un « bilan mondial » qui se tiendrait périodiquement, inspiré du modèle prévu par l'Accord de Paris et dont les détails opérationnels ont été définis lors de la COP 24 de la CCNUCC à Katowice⁶⁸ (voir encadré 6).

ENCADRÉ 6. LE « BILAN MONDIAL » DE L'ACCORD DE PARIS (ARTICLE 14)

Complémentaire des évaluations individuelles, le bilan mondial a pour objectif de permettre « d'évaluer les progrès collectifs accomplis dans la réalisation de l'objet de l'Accord et de ses buts à long terme »⁶⁹. Il est dressé tous les cinq ans, à mi-parcours de chaque cycle de 5 ans, avec l'aide de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre et de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique, qui « constitueront un groupe de contact mixte à cette fin ». Il est « animé par deux co-facilitateurs, qui seront chargés de mener le dialogue et d'établir un rapport de synthèse factuel ainsi que d'autres éléments de l'évaluation technique, avec l'aide du secrétariat ». Les sources d'information sont variées puisqu'outre les rapports et données communiquées par les Parties ou le secrétariat – notamment les rapports d'examen technique du cadre de transparence sur la mise en œuvre et les progrès des Parties dans la mise en œuvre de leur CDN-, il peut s'agir des rapports du GIEC, des rapports provenant d'autres institutions onusiennes, mais aussi des « communications des autres acteurs et des organisations ayant le statut d'observateur auprès de la convention »⁷⁰. Il est organisé autour de trois phases, qui permettent de déboucher sur un bilan global de nature politique :

- une phase de collecte d'informations et de préparation de la compilation et synthèse des éléments d'information pour conduire une phase d'évaluation technique ;
- une phase d'évaluation technique des progrès réalisés collectivement pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, de même que les opportunités pour relever le niveau de l'ambition ; et
- une phase de considération des résultats de cette phase d'évaluation technique dans le but ultime d'informer les Parties sur la nécessité de mettre à jour ou de renforcer les actions, déterminées au niveau national par chaque pays, ainsi que dans le cadre de coopération multilatéral.

Les résultats du bilan révèlent aussi bien les insuffisances des mesures de mise en œuvre que les failles dans le cadre de coopération internationale, y compris en ce qui concerne l'appui financier des pays développés, et doivent

théoriquement insuffler une dynamique pour relever le niveau d'ambition. L'idée est de pousser les Parties à repenser et renforcer leurs actions. Les Parties ont d'ailleurs l'obligation, aux fins de l'Accord de Paris, de communiquer leurs contributions déterminées au niveau national tous les cinq ans « en tenant compte des résultats du bilan mondial » (article 4§3).

On peut également mentionner le modèle du Comité d'examen de mise en œuvre de la convention sur la désertification⁷¹ (Committee for the Review of Implementation of the Convention – CRIC), établi en 2001, qui fait une évaluation régulière de la mise en œuvre de la convention et de son cadre stratégique, mais aussi du fonctionnement des institutions conventionnelles. Composé de toutes les Parties à la convention, il est guidé par le système d'examen et d'évaluation de la performance (*Performance Review and Assessment of Implementation System – PRAIS*) établi en 2010. Le CRIC doit « undertake an assessment of implementation against performance indicators every two years and against impact indicators every four years »⁷². Il fait des recommandations à la COP sur l'amélioration des éléments nécessaires pour faciliter la mise en œuvre effective de la convention, en indiquant les objectifs, les responsabilités attribuées et les implications financières attendues de leur mise en œuvre, le cas échéant. Par exemple, lors de la 17^e session de ce Comité (CRIC 17), qui s'est tenue en janvier 2019 à Georgetown (Guyana), le CRIC a revu la toute première évaluation mondiale de la dégradation des sols basée sur les données d'observation communiquées par les gouvernements. L'évaluation, qui a été menée par les pays déclarants selon une approche harmonisée, montre l'évolution de la dégradation des sols entre 2000 et 2015, et devrait servir de base à l'évaluation des progrès accomplis dans la réduction ou l'inversion de la dégradation des sols à l'échelle mondiale. Elle contribuera également aux efforts déployés par les pays pour parvenir à la neutralité de la dégradation des sols, dans le cadre de l'ODD 15.3.

Il ressort de ces exemples que l'intérêt d'un bilan global est de pouvoir évaluer les efforts de l'ensemble des Parties par rapport aux objectifs définis internationalement. De ce point de vue, la décision X/2 prévoyait déjà « que la quatrième édition

⁶⁸ Décision 19/CMA.1, Questions relatives à l'article 14 de l'Accord de Paris et aux paragraphes 99 à 101 de la décision 1/CP.21.

⁶⁹ *Ibid.*, §1.

⁷⁰ *Ibid.*, §§36-37.

⁷¹ UNCCD, COP Decision 11/COP.9, Annex, §I. UN Doc ICCD/COP(9)/18/Add.1 (2009); Decision 13/COP.13, Additional procedures or institutional mechanisms to assist the Conference of the Parties in regularly reviewing the implementation of the Convention – Terms of reference of the Committee for the Review of the Implementation of the Convention, UN Doc ICCD/COP(13)/21/Add.1 (2017).

⁷² Decision 11/COP.9, Annex (CRICs ToR), Section III Stakeholders under review, para. 14.: « in sessions held between ordinary sessions of the COP the CRIC shall focus its work on the review of the implementation of the Convention by Parties through, inter alia: (a) Undertaking an assessment of implementation against performance indicators every two years and against impact indicators every four years; (b) Disseminating best practices on the implementation of the Convention; (c) Reviewing financial flows for the implementation of the Convention ». Pour plus de détails, UNCCD, *Evaluation of the Performance Review and Assessment of Implementation System*, 2016 https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2017-01/PRAIS%20evaluation%20report%20final%20formatted_1_0.pdf.

des Perspectives mondiales de la diversité biologique sera(it) préparée de façon à effectuer une évaluation à mi-parcours des progrès accomplis en vue de la réalisation des Objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, y compris une analyse de la contribution de l'application de la convention et de son Plan stratégique à la réalisation des cibles 2015 des Objectifs du millénaire pour le développement ». Elle prévoyait également, « rappelant que le rôle de la Conférence des Parties est d'examiner continuellement l'état d'application de la convention, décide que les futures réunions de la Conférence des Parties examineront les progrès accomplis dans le cadre de la mise en œuvre du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, partageront les données d'expérience présentant un intérêt pour l'application de la convention, et fourniront des orientations sur les moyens de surmonter les difficultés rencontrées »⁷³.

Le bilan global permettrait à la fois d'institutionnaliser et approfondir ce premier processus, sur la base de sources d'informations variées. D'une part, il doit être nourri par les éléments relatifs à la mise en œuvre des mesures prises par les Parties pour atteindre les objectifs du cadre post 2020, notamment les SPANB et les éventuelles autres formes d'engagements, des rapports nationaux améliorés ainsi que des rapports bisannuels qui mettraient évidence les succès obtenus et les difficultés rencontrées, et les résultats d'une procédure de revue-vérification obligatoire pour celles des Parties qui y ont déjà participé (en fonction du mode de sélection retenu, voir *supra*).

D'autre part, les types et sources d'information gagneraient à être là encore diversifiés, pour que le bilan global soit le plus ouvert possible. Les données scientifiques sont essentielles pour mesurer l'ambition des efforts individuels agrégés et les confronter aux objectifs globaux. De ce point de vue, l'évaluation collective des efforts doit s'appuyer d'une part sur le rapport sur les Perspectives mondiales de la diversité biologique, dont c'est déjà le rôle⁷⁴, d'autre part sur les résultats des procédures de suivi-évaluation des SPANB (sans pour autant viser de manière explicite telle ou telle Partie). En complément, l'IPBES a ici un rôle important à jouer comme source d'information sur l'état de la biodiversité, mais non comme facilitateur du bilan, car il y a là une fonction plus politique qui affecterait sa crédibilité scientifique. Le bilan global pourrait d'ailleurs être structuré autour d'une part des objectifs politiques définis dans le cadre de la convention, d'autre part des différents facteurs de la perte de biodiversité identifiés par l'IPBES. En outre, il serait intéressant de pouvoir décliner le bilan global au regard des objectifs politiques et des facteurs par régions et/ou aires biogéographiques, car cela permettrait d'apporter des éclairages sur la situation par « unité écologique » et de cibler les correctifs à apporter.

Au-delà des rapports de l'IPBES, la diversification des sources pourrait inclure les rapports provenant d'autres institutions onusiennes, mais aussi des « communications des autres acteurs et des organisations ayant le statut d'observateur auprès de la convention », comme dans le cadre de l'Accord de Paris⁷⁵. Cela permettrait d'inclure des données provenant des ONG, peut-être plus directement structurées autour des objectifs conventionnels que le rapport de l'IPBES, mais également des données économiques et sociales, y compris sur les financements internationaux⁷⁶. La participation du public sera un enjeu important, s'agissant de déterminer qui peut participer et selon quelles modalités. L'utilité des données provenant des communautés autochtones et locales et des autres parties prenantes, et en particulier du Réseau d'observation de la biodiversité du Groupe sur l'observation de la Terre (GEO-BON) a déjà été reconnue⁷⁷. Il faudra également se mettre d'accord sur la périodicité du bilan. Un bilan tous les 5 ans, à mi-parcours du cycle, semblerait un bon compromis. Il serait opportun d'aligner le calendrier des évaluations globales de l'IPBES avec celui des bilans mondiaux de la CDB, afin que ces derniers soient systématiquement alimentés par les diagnostics les plus à jour des experts de l'IPBES.

L'Organe subsidiaire chargé de l'application propose un « examen analytique global »⁷⁸ qui repose sur l'élaboration d'un système d'information du suivi de la biodiversité, une analyse des engagements nationaux au regard des objectifs du cadre post-2020, et un « bilan global » envisagé comme une « évolution » des *Perspectives mondiales de la diversité biologique*. L'Organe subsidiaire chargé de l'application insiste sur le mandat de la Conférence des Parties consistant à examiner régulièrement la mise en œuvre de la convention. Il propose que ce soit la COP qui examine à la COP 16 (2023), l'impact cumulatif des contributions nationales à la réalisation de chaque but et objectif du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020, pour effectuer lors de la COP 17 (2025), le bilan mondial des progrès accomplis sur la base des septièmes rapports nationaux, des contributions nationales mises à jour, des enseignements tirés des examens par pays, et de la sixième édition des *Perspectives mondiales de la diversité biologique*. En 2028, la COP 18 effectuerait un examen actualisé des progrès accomplis pour entreprendre à la COP 19 (2030) un examen final sur la base des huitièmes rapports nationaux et de la septième édition des *Perspectives mondiales de la diversité biologique*.

Si l'établissement d'un système d'information (sous la forme d'une plateforme dynamique qui pourrait être intégrée au Centre d'échange) sur le suivi de la biodiversité aligné sur les indicateurs phares permettrait de suivre (presque) en temps réel l'état de la diversité biologique, il nous semble nécessaire d'avoir également une véritable phase technique préalable au bilan global,

⁷³ Décision COP CDB X/2, Plan stratégique 2011-2020 et Objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, §§13-14.

⁷⁴ Voir par exemple la Décision COP CDB XII/1 (2012), Examen à mi-parcours des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, y compris la quatrième édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique, et mesures pour améliorer la mise en œuvre, not. §18.

⁷⁵ Voir encadré *supra*.

⁷⁶ Voir par exemple la Natural Capital Initiative.

⁷⁷ Voir la Décision COP CDB XII/1 (2012) précitée §16.

⁷⁸ Organe subsidiaire chargé de l'application, CBD, *Options pour améliorer les mécanismes de planification, d'établissement des rapports et d'examen en vue de renforcer l'application de la Convention*, CBD/SBI/3/11, 19 octobre 2020, p. 9 et 10.

pour collecter et évaluer toutes les informations relatives à la mise en œuvre, y compris à travers une procédure de vérification obligatoire menée par des experts indépendants.

Cette phase technique devrait être suivie d'une phase politique pour dialoguer sur les progrès réalisés et le niveau d'ambition à atteindre. Cette phase technique pourrait avoir lieu en 2023 pour tirer les leçons du bilan global de l'Accord de Paris, qui interviendra cette même année, pour préparer une phase politique qui se tiendrait en 2024.

La phase politique du bilan global permettrait aux Parties de mesurer l'efficacité et l'effectivité aussi bien des objectifs convenus internationalement que des mesures adoptées par les Parties pour les atteindre, et ceci au vu des meilleures données scientifiques et des rapports nationaux vérifiés. De ce point de vue, le premier bilan global en 2024 permettrait de préparer l'ajustement des cibles et engagements nationaux en 2025 pour atteindre les objectifs et cibles à échéance 2030 du cadre après-2020 de la convention. Le second bilan périodique mondial se tiendrait en 2029 pour fixer lors de la COP 20 (2030) les objectifs et cibles à échéance 2040 et permettre une révision des SPANB et des engagements le cas échéant annexés à ceux-ci pour la période 2030-2035 en tenant compte de l'état de la biodiversité et des progrès réalisés. Pour jouer le rôle d'un mécanisme d'ambition (*ratcheting mechanism*) à l'instar du modèle donné par l'Accord de Paris sur le climat, il faudra prévoir l'obligation de respecter un principe de progression des mesures nationales dans le cadre de l'ajustement et de la révision des SPANB et/ou des engagements pris en complément au vu des résultats de chaque bilan périodique mondial (voir point 3.1, a) *supra*). Cette synchronisation des processus d'établissement des rapports, de revue-vérification, d'évaluation globale suivie d'une révision du niveau de l'ambition permettrait de développer une dynamique de mise en œuvre effective et d'amélioration continue au sein de la convention.

Préparée par le SBI avec l'appui du secrétariat, la phase politique du bilan périodique mondial de la convention serait un processus piloté par les Parties, présidé par un comité composé des présidences sortantes et entrantes de la COP et du président du SBI, et mené de manière transparente et avec la participation des autres acteurs, en mettant à la disposition de toutes les données et informations utilisées. La phase politique pourrait prendre la forme d'une réunion extraordinaire de la COP d'une courte durée (2 jours) convoquée conformément à l'article 23 §2 de la convention.

2.5. Renforcement des mécanismes de (non-) respect

Le renforcement des mécanismes de non-respect pourrait consister en l'établissement d'une procédure de non-respect dans le cadre de la convention elle-même, en complémentarité avec les procédures établies dans le cadre de ses deux protocoles. Différentes modalités pourraient être envisagées. La conception d'une procédure de non-respect varie en effet d'un texte à l'autre, en fonction des besoins et des souhaits des Parties, tenant à l'objet du traité concerné, au moment de son adoption, à sa vocation universelle ou son caractère régional, etc.

L'établissement des procédures de non-respect est souvent prévu par le traité lui-même, comme c'était le cas pour les protocoles de Cartagena (article 34) et Nagoya (article 30). Ce n'est pas expressément prévu par la convention sur la diversité biologique qui a été adoptée avant le développement des procédures de non-respect⁷⁹. Il faut ajouter que ce n'est pas la pratique s'agissant des conventions-cadres, les procédures de non-respect étant réservées alors aux différents protocoles parce qu'ils contiennent les obligations les plus précises. Il n'en reste pas moins que l'adoption des Objectifs d'Aichi change la donne de ce point de vue. Cette adoption rapproche finalement la convention sur la diversité biologique de l'Accord de Paris sur les changements climatiques, pour lequel a été prévue et adoptée une procédure de respect⁸⁰. L'adoption d'une telle procédure est désormais justifiée en ce qu'elle peut permettre d'en renforcer la mise en œuvre. En outre, bien que n'étant pas prévu initialement, cela entre dans le champ de compétence de la Conférence des Parties qui « crée les organes subsidiaires jugés nécessaires à l'application de la présente convention » (article 23§4 g)) et « Examine et prend toutes autres mesures nécessaires à la poursuite des objectifs de la présente convention en fonction des enseignements tirés de son application » (article 23§4 i)). Il reste que de nombreuses options peuvent être identifiées pour la conception d'une telle procédure qui peut être plus ou moins intrusive et contraignante.

2.5.1. Objectifs, nature et principes de la procédure

Les procédures de non-respect ont essentiellement une finalité de *promotion du droit*, même si elles doivent aussi permettre de traiter les cas de non-respect. Ainsi, dans le cadre du Protocole de Cartagena, « L'objectif des procédures et mécanismes de respect des obligations est de *promouvoir* l'observation des dispositions du Protocole, de traiter les cas de non-respect par les Parties et de fournir des conseils ou une assistance, le cas échéant »⁸¹. De même, s'agissant du Protocole de Nagoya, « L'objectif des procédures et mécanismes de respect est de *promouvoir* le respect des dispositions du Protocole et de traiter les cas de non-respect. Ces procédures et mécanismes comprendront le cas échéant des dispositions visant à fournir des conseils ou un appui »⁸². S'agissant des principes, dans le cadre du Protocole de Cartagena, « Les procédures et mécanismes de respect des obligations doivent être simples, facilitateurs, non accusatoires et coopératifs ». Dans le cadre de celui de Nagoya, la formule est différente, mais proche : « Les procédures et mécanismes de respect seront de nature non contradictoire, coopérative, simple,

⁷⁹ La première d'entre elle a été adoptée à titre provisoire lors de la Réunion des Parties de Londres en 1990 (*Décision II/5*), puis formellement lors de la quatrième Réunion des Parties (*Décision IV/5*).

⁸⁰ Accord de Paris, article 15, Décision 20/CMA.1 Modalités et procédures pour le bon fonctionnement du comité institué pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'Accord de Paris, visé au paragraphe 2 de l'article 15 de l'Accord (2018).

⁸¹ Nous soulignons.

⁸² Nous soulignons.

expéditive, consultative, facilitatrice, souple et économique ». Dans le cadre de la CITES, « Une démarche axée sur le soutien, et non sur l'antagonisme, est adoptée pour les questions de respect de la convention, afin de garantir le respect à long terme de la convention. (...) Les questions de respect de la convention sont traitées aussi rapidement que possible. Elles sont examinées et suivies de mesures appliquées de manière équitable, cohérente et transparente »⁸³.

On voit toutefois que les procédures des deux Protocoles se réfèrent au traitement des cas de non-respect. Pour la CDB, il serait peut-être même plus opportun de prendre modèle sur la procédure de l'Accord de Paris, qui a gommé l'aspect non-respect pour se concentrer sur la promotion du respect de l'Accord. Elle vise simplement à « faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'Accord ». Toutes les précautions ont été prises par les Parties puisqu'elle « prend la forme d'un comité d'experts, axé sur la facilitation, et fonctionne d'une manière qui est transparente, non accusatoire et non punitive », et « ne fonctionne pas comme un mécanisme de contrôle ou un mécanisme de règlement des différends, ni n'impose de pénalités ou de sanctions, et respecte la souveraineté nationale »⁸⁴. Elle est davantage une *procédure de respect* qu'une procédure de non-respect.

ENCADRÉ 7. ENTRE ACCOMPAGNEMENT ET PRESSIONS ENTRE PAIRS : TROIS EXEMPLES DE PROCÉDURES DE NON-RESPECT

Les procédures de non-respect sont protéiformes. Partant d'un même modèle, la procédure définie dans le cadre du Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987), elles ont évolué et se sont progressivement adaptées à la mise en œuvre des conventions qu'elles appuient dans des contextes variés.

1) La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES, 1973) : la CITES est sûrement la convention environnementale ? dont les mesures de non-respect sont les plus réputées et reconnues comme efficaces. Ainsi, même si la procédure s'inscrit dans une « démarche axée sur le soutien, et non sur l'antagonisme »⁸⁵, le Comité permanent peut recommander des mesures de suspension du commerce d'espèces si une Partie manque à certaines de ses obligations. Cette suspension est levée lorsque le problème est résolu ou que des progrès suffisants ont été accomplis. Le Comité permanent peut utiliser toute une panoplie d'autres mesures : conseil, mise en garde, recommandation, mesures d'assistance et appui, etc. Néanmoins, les suspensions de commerce peuvent être considérées comme des

épées de Damoclès ou des « coups de poing » sur la table. Il faut cependant noter les caractéristiques propres à cette convention environnementale : sa dimension commerciale (qui permet des contre-mesures efficaces), les nombreux partenariats noués pour sa mise en œuvre (avec Interpol notamment) et son ancienneté (convention pré-Rio). En outre, les procédures développées, bien qu'ayant montré leur efficacité, sont parfois affaiblies par les difficultés à appréhender le trafic illégal d'espèces sauvages. Enfin, les échecs de mise en œuvre de la convention sont fréquemment dus à des contraintes financières et administratives, et pas à la mauvaise volonté des Parties. Ici, le manque de guidage technique des autorités nationales, les plus à même d'exécuter les dispositions conventionnelles, est souvent mis en exergue.

2) La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux (1989) : la Convention de Bâle s'inscrit davantage dans la même logique de gouvernance internationale et de coopération que les conventions de Rio, dont la CDB. Le Comité chargé de l'administration du mécanisme de non-respect des obligations permet de contrôler la mise en œuvre de la convention, mais exerce essentiellement un rôle de facilitateur. Le comité clarifie les obligations des Parties et promeut une compréhension commune des règles, tout en analysant des questions générales de mise en œuvre. Il peut aussi intervenir en cas de non-respect suspecté, à la demande d'une Partie qui rencontre des difficultés, d'une Partie « préoccupée ou affectée par un manquement au respect et/ou une non-application des obligations énoncées dans la convention par une autre Partie avec laquelle elle a directement affaire au titre de la convention » ou encore du secrétariat. *In fine*, le comité peut émettre un avertissement à l'égard d'une Partie en situation de non-respect, mais ce ne sera qu'en dernier recours. Le Comité va plutôt proposer la fourniture à la Partie concernée d'un appui, notamment en lui donnant la priorité pour l'assistance technique et la création de capacités ainsi que l'accès aux ressources financières à travers le Fonds d'affectation alimenté par des contributions volontaires des Parties. À ce jour, toutes les situations de non-respect ont été résolues par ces démarches facilitatrices.

3) La Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée contre la pollution et ses Protocoles (1976, amendée en 1995) : cette convention, adoptée dans le cadre du Programme sur les Mers Régionales coordonné par le PNUE, s'est également dotée d'un comité de respect. Le Comité examine les questions générales de respect des obligations, telles que les problèmes de non-respect des obligations de reporting découlant de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles. Saisi par une Partie en difficulté, ou par une Partie contre une autre Partie, ou encore par le secrétariat, il examine aussi les situations spécifiques de non-respect effectif ou potentiel par telle ou telle Partie. Il est demandé

⁸³ Résolution Conf.14.3, Procédures CITES pour le respect de la Convention (§§4)5).

⁸⁴ Décision 20/CMA.1 précitée, annexe, §1-4.

⁸⁵ Résolution Conf.14.3, Procédures CITES pour le respect de la Convention.

aux Parties contractantes de prioriser leurs défis et leurs besoins en matière de mise en œuvre au sein des rapports nationaux, mais aussi de fournir des données contextuelles pouvant appuyer le travail d'analyse du Comité. Ce dernier fournit des conseils ou facilite une assistance. Il peut inviter ou aider, selon le cas, la Partie concernée à établir un plan de respect des obligations pour obtenir la mise en conformité dans un délai à convenir entre le Comité et la Partie concernée. Il peut encore inviter la Partie concernée à soumettre au Comité des rapports d'activité sur les efforts qu'elle fait pour s'acquitter de ses obligations dans le cadre de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles. Enfin, il peut faire des recommandations à la Réunion des Parties contractantes sur les cas de non-respect, s'il juge que ces cas devraient être traités à ce niveau. Les centres régionaux, qui ont chacun un domaine d'action spécifique, se révèlent être de très bonnes plateformes de renforcement de capacités. Les recommandations plus générales sont aussi reflétées au sein du Programme de travail du PAM. Ici, les mesures se traduisent par un souci d'intégration et de résolution des problématiques nationales et régionales de mise en œuvre.

2.5.2. Structure et fonctions du mécanisme institutionnel

Les Parties pourraient décider d'utiliser un organe préexistant (comme le SBI récemment créé, qui semble très indiqué dans cette hypothèse) ou créer un organe *ad hoc*. Utiliser le SBI est intéressant du point de vue de la rationalisation et pourrait permettre de simplement approfondir le mécanisme d'examen des progrès accomplis dans l'application qui se met actuellement en place. Toutefois, cet organe présente l'inconvénient d'être ouvert à toutes les Parties, ce qui pourrait alourdir son fonctionnement. Il y a là un choix à faire entre la représentativité et la légitimité d'un organe plénier et l'efficacité d'un organe plus restreint.

Si la procédure de respect vient en complément du cadre de transparence renforcé, il est plus opportun de la confier à un comité dédié. Cela permettrait de tendre vers une véritable procédure formalisée de respect. De tels comités comptent entre 8 et 25 membres, élus par la COP selon le principe d'une représentation géographique équitable. Il est à noter que le secrétariat ne semble pas favorable à l'option d'un comité dédié, considérant que « Le modèle de mécanisme formel de contrôle du respect des obligations utilisé dans le but précis d'examiner les progrès accomplis par les Parties dans la mise en œuvre du Plan stratégique pour la diversité biologique semble posséder un champ d'intérêt étroit et pourrait nuire aux échanges francs et réciproques de conseils entre les Parties »⁸⁶.

Il faudrait aussi déterminer si cet organe serait composé de représentants des Parties ou d'experts indépendants.

⁸⁶ Note de la secrétaire exécutive, *Autres choix de mécanismes de soutien à l'examen de l'application*, UNEP/CBD/SBI/1/10/Ad.3, 2 mars 2016, p. 11.

Dans l'Accord de Paris, les membres siègent à titre personnel en leur qualité d'expert⁸⁷, mais ce n'est pas une solution universelle. La COP pourrait vouloir intégrer également des représentants des communautés autochtones et locales (ils sont deux dans le comité de conformité du Protocole de Nagoya).

Le mandat de l'organe devra être précisé. Il serait utile qu'il s'attache aux difficultés rencontrées par les Parties dans l'établissement et la réalisation de leurs objectifs et mesures nationaux. Il pourrait également s'attacher au non-respect, par les Parties, de leurs obligations procédurales (soumission à temps des rapports et des stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique, versement des contributions obligatoires aux fonds d'affectation spéciale au titre de la convention et des protocoles, soumission des rapports nationaux, désignation des correspondants ou autorités nationales etc.). Il pourrait inclure, ou non, un contrôle des mesures de soutien (assistance financière ou technique, transferts de technologie, etc.).

Certains comités fournissent des conseils aux Parties sur l'établissement et le renforcement des réglementations nationales en les accompagnant et en assistant les Parties individuelles dans leurs efforts d'application des décisions, ou encore font des recommandations sur les questions de suivi et de respect des obligations en général (directement ou en les recommandant pour adoption à la COP). D'autres organes sont chargés de l'examen de questions générales, dites « systémiques ». On trouve cela dans la procédure du Protocole de Nagoya, de la Convention de Minamata sur le mercure⁸⁸, mais aussi de l'Accord de Paris⁸⁹. Selon cette dernière, « Le Comité peut mettre en évidence, s'agissant de la mise en œuvre et du respect des dispositions de l'Accord de Paris, des problèmes de caractère systémique auxquels doivent faire face un certain nombre de Parties, et soumettre à l'examen de la CMA⁹⁰ ces questions et, selon qu'il convient, toutes recommandations utiles ». Quant au Comité du Protocole de Cartagena, il est chargé d'examiner les questions d'ordre général en matière de respect par les Parties de leurs obligations au titre du Protocole, en tenant compte de l'information fournie dans les rapports nationaux publiés conformément à l'article 33 du Protocole et aussi par le biais du centre d'échanges sur la prévention des risques biotechnologiques.

⁸⁷ Dans le cadre de l'Accord de Paris, ce sont « 12 membres ayant une compétence reconnue dans les domaines scientifiques, techniques, socioéconomiques ou juridiques pertinents, qui seront élus par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris (CMA) sur la base d'une représentation géographique équitable, à raison de deux membres par groupe pour les cinq groupes régionaux représentés à l'Organisation des Nations Unies, et d'un membre par groupe pour les petits États insulaires en développement et pour les pays les moins avancés, compte tenu de l'objectif de représentation équilibrée des hommes et des femmes ».

⁸⁸ Article 15§3, Convention sur le mercure : « Le Comité (...) examine tant les questions individuelles que *systémiques* ayant trait à la mise en œuvre et au respect des dispositions et fait des recommandations à la Conférence des Parties, selon qu'il convient » (nous soulignons).

⁸⁹ Décision 20/CMA.1, Modalités et procédures pour le bon fonctionnement du comité institué pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'Accord de Paris, visé au paragraphe 2 de l'article 15 de l'Accord, §32 ss.

⁹⁰ Réunion des Parties à l'Accord de Paris.

2.5.3. Déclenchement de la procédure

S'il était chargé d'un examen individuel, l'organe de contrôle devrait pouvoir *a minima* être activé par ou une ou plusieurs Parties rencontrant des difficultés. Dans ce cas, la procédure serait entièrement volontaire.

Mais il est possible d'aller plus loin et de prévoir qu'en complément, une procédure pourrait être activée soit par le secrétariat (par exemple suite à une difficulté identifiée dans le rapport des experts à la suite de la procédure de suivi-vérification comme évoqué *supra*), soit par l'organe de contrôle lui-même dans certains cas précis et prédéterminés. C'est ce qui a été prévu dans le cadre de l'Accord de Paris, où le Comité peut être saisi par une Partie ou s'auto-saisir en cas de violation de certaines obligations procédurales (ne pas communiquer ou actualiser sa contribution, ne pas remettre un rapport, ne pas participer à l'examen multilatéral...)⁹¹.

En revanche, il n'est peut-être pas souhaitable au vu de l'esprit très incitatif de la procédure qu'il le soit par une ou plusieurs Parties ayant des « réserves » sur le respect des obligations d'une autre Partie comme dans le cadre de certaines procédures⁹² ni par les membres du public, comme dans le cadre d'autres procédures qui demeurent rares et n'ont pas été expérimentées à l'échelle universelle, mais seulement régionale⁹³.

2.5.4. Pouvoir d'enquête

En cas de suivi individuel, la procédure devrait préciser les sources d'information⁹⁴, les délais dans lesquels les Parties doivent répondre, la possibilité ou non pour l'organe de contrôle d'organiser une visite sur place. Plusieurs procédures de non-respect le prévoient, mais toujours avec l'accord de l'État concerné (voir par exemple les missions consultatives de la Convention de

⁹¹ Décision 20/CMA.1, Modalités et procédures pour le bon fonctionnement du comité institué pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'Accord de Paris, visé au paragraphe 2 de l'article 15 de l'Accord, §§ 19 et ss.

⁹² Par exemple, dans le cadre du Protocole de Montréal sur l'ozone.

⁹³ La procédure de non-respect de la Convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement est la plus connue de ce point de vue. Mais d'autres procédures reconnaissent le rôle du public. Outre celle du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants (décision I/2, Conférence des Parties, point D, §51 ss.), il en est ainsi de la procédure de la Convention alpine, dont le Comité de vérification peut être « saisi par les Parties contractantes et les observateurs de toute demande de vérification sur le non-respect présumé de la Convention et de ses protocoles » (article 2.2, Conférence des Parties, Décision VII/4 Mécanisme de vérification du respect de la Convention alpine et de ses protocoles d'application) ou encore de celle du Protocole sur l'eau et la santé dont le Comité d'examen du respect des dispositions peut être saisi de communications émanant de membres du public (Point VI, § 15, Procédure visant le respect des dispositions, Conférence des Parties, Décision I/2).

⁹⁴ Le Comité du Protocole de Nagoya peut solliciter l'avis d'experts indépendants. Il « peut, à l'invitation de la Partie concernée, procéder à la collecte d'informations sur le territoire de cette Partie ». Le Comité du Protocole de Cartagena peut également « prendre l'avis d'experts figurant dans le fichier d'experts spécialistes de la prévention des risques biotechnologiques ». Il peut « recueillir et examiner des renseignements pertinents émanant *notamment* : a) Du Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques, de la Conférence des Parties à la Convention, de la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties, et des organes subsidiaires institués par la Convention sur la diversité biologique et le Protocole ; b) Des organisations intergouvernementales compétentes » (nous soulignons).

Ramsar sur les zones humides d'importance internationale ou les inspections menées dans le cadre de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe).

2.5.5. Mesures possibles

S'agissant des mesures possibles, l'utilisation de sanctions est rare dans les procédures de non-respect. Même quand elles sont prévues dans la palette des mesures possibles, elles sont très rarement utilisées. Prévoir des sanctions semble peu adapté aux objectifs ici poursuivis qui doivent conduire à favoriser l'encouragement et l'assistance à l'application de la convention. Les Parties pourraient là encore s'inspirer de la procédure de l'Accord de Paris (voir Encadré 8 qui donne également deux autres illustrations de mesures possibles).

ENCADRÉ 8. ENTRE LA CAROTTE ET LE BÂTON : TROIS EXEMPLES DE POSSIBLES RÉACTIONS AU NON-RESPECT

1) Accord de Paris

Dans le cadre de l'Accord de Paris, la Conférence des Parties a défini les mesures que peut prendre le Comité « Aux fins de faciliter la mise en œuvre et de promouvoir le respect des dispositions ». Les mesures « appropriées » peuvent consister à :

a) Mener un dialogue avec la Partie concernée en vue de répertorier les difficultés, de formuler des recommandations et d'échanger des renseignements, y compris s'agissant de l'accès au financement, à la technologie et à l'aide au renforcement des capacités, selon qu'il convient ;

b) Aider la Partie concernée à entrer en relation avec les organes ou dispositifs compétents en matière de financement, de technologie ou de renforcement des capacités, relevant de l'Accord de Paris ou concourant à l'application de celui-ci, afin de recenser les difficultés pouvant se présenter et les solutions envisageables ;

c) Faire des recommandations à la Partie concernée en ce qui concerne les difficultés et solutions visées (...) et communiquer ces recommandations, avec le consentement de la Partie concernée, aux organes ou dispositifs compétents, selon qu'il convient ;

d) Recommander l'élaboration d'un plan d'action et, si elle en fait la demande, aider la Partie concernée à élaborer un tel plan ;

e) Tirer des conclusions factuelles en ce qui concerne les questions de mise en œuvre et de respect (...) »⁹⁵.

Cette palette de réactions possibles reflète une approche essentiellement facilitatrice et incitative. Le Comité peut utiliser diverses « carottes » et mesures d'assistance, mais

⁹⁵ Décision 20/CMA.1, Modalités et procédures pour le bon fonctionnement du comité institué pour faciliter la mise en œuvre et promouvoir le respect des dispositions de l'Accord de Paris, visé au paragraphe 2 de l'article 15 de l'Accord, §§ 28 et ss.

n'a pour seul bâton que la possibilité de « tirer des conclusions factuelles » des cas de non-respect.

2) CITES

Dans le cadre de la **CITES**, le Comité permanent dispose d'une vaste gamme de mesures possibles pour réagir à un non-respect. Les « mesures à prendre pour faire respecter la convention »⁹⁶ comprennent les mesures suivantes :

« a) conseiller la Partie concernée, l'informer et lui offrir une assistance appropriée et tout autre renforcement de ses capacités ;

b) demander un rapport spécial à la Partie concernée ;

c) adresser par écrit une mise en garde en demandant une réponse et en offrant une assistance ;

d) recommander à la Partie concernée d'entreprendre des actions spécifiques de renforcement des capacités ;

e) assurer une assistance, une évaluation technique et une mission de vérification dans le pays à l'invitation de la Partie concernée ;

f) faire envoyer par le Secrétariat une notification à toutes les Parties les informant que des questions de respect de la convention ont été portées à l'attention d'une Partie et que, jusqu'à présent, celle-ci n'a pas donné de réponse satisfaisante ni entrepris d'action satisfaisante ;

g) adresser une mise en garde à la Partie concernée en lui indiquant qu'elle ne respecte pas la convention – pour ce qui est, par exemple, de ses rapports nationaux et/ou du projet sur les législations nationales ; et

h) demande à la Partie concernée de soumettre au Comité permanent un plan d'action en vue du respect de la convention, indiquant les mesures appropriées, un calendrier pour les mener à bien, et les moyens d'évaluer leur réalisation satisfaisante ».

On constate une gradation dans les mesures possibles dès lors que la Partie concernée ne fait pas preuve de bonne volonté (*g*) *h*). Pour les cas les plus sérieux (par exemple en cas de manquement persistant ou de très mauvaise volonté), le Comité peut « recommander la suspension du commerce ou de toute transaction portant sur des spécimens d'une ou de plusieurs espèces CITES, conformément à la convention ». Dans ces décisions, le Comité tient compte

« a) de la capacité de la Partie concernée, en particulier les pays en développement, surtout les pays les moins développés, les petits États insulaires, et les pays à économie en transition ;

b) de facteurs tels que la cause, le type, le degré et la fréquence des problèmes de respect de la convention ;

c) du caractère approprié des mesures, qui doivent être proportionnées à la gravité du non-respect de la convention ; et

d) des effets possibles sur la conservation et l'utilisation durable en vue d'éviter des résultats négatifs.

Ces considérations sont clairement exposées dans les recommandations du Comité permanent ».

3) Convention pour la protection du patrimoine mondial de l'UNESCO

Dans son suivi « réactif » des biens protégés au titre de la **Convention pour la protection du patrimoine mondial de l'UNESCO**, le Comité du patrimoine mondial peut prendre les mesures suivantes :

« a) Il pourra décider que le bien ne s'est pas sérieusement détérioré et qu'aucune action ultérieure ne devrait être entreprise ;

b) Si le Comité considère que le bien s'est sérieusement détérioré, mais pas au point que sa restauration soit devenue impossible, il peut décider que le bien soit maintenu sur la Liste, à condition que l'État Partie prenne les mesures nécessaires afin de le restaurer dans un laps de temps raisonnable. Le Comité peut également décider qu'une coopération technique soit fournie au titre du Fonds du patrimoine mondial pour des travaux en rapport avec la restauration du bien, en proposant à l'État Partie d'en faire la demande, si cela n'a pas déjà été fait ; dans certaines circonstances, les États Parties souhaiteront peut-être inviter une mission consultative de(s) organisation(s) consultative(s) compétente(s) ou d'autre(s) organisation(s) ou expert(s) pour demander des conseils sur les mesures nécessaires pour inverser la détérioration et répondre aux menaces ;

c) Quand les exigences et les critères décrits aux paragraphes 177-182 sont remplis, le Comité peut décider d'inscrire le bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril conformément aux procédures décrites aux paragraphes 183-189 ;

d) En cas d'évidence de détérioration du bien au point où il a irrévocablement perdu les caractéristiques ayant déterminé son inscription sur la Liste, le Comité peut décider de retirer le bien de la Liste. Avant qu'une telle mesure soit prise, le Secrétariat informera l'État Partie concerné. Tout commentaire que l'État Partie pourrait formuler à cet égard sera porté à la connaissance du Comité ;

e) Lorsqu'il n'y a pas suffisamment d'informations disponibles pour que le Comité puisse prendre l'une des mesures décrites en a), b), c) ou d) ci-dessus, il peut décider que le Secrétariat soit autorisé à prendre les mesures nécessaires afin de s'informer - en consultation avec l'État Partie concerné - des conditions actuelles du bien, des dangers encourus par le bien et de la possibilité d'une restauration adéquate de ce bien. De telles mesures peuvent comprendre l'envoi d'une mission de suivi réactif ou la consultation de spécialistes, ou par le biais d'une mission consultative. Le Secrétariat présentera au Comité un rapport sur les résultats de cette action. Au cas où une action d'urgence serait nécessaire, le Comité pourra lui-même autoriser son financement

⁹⁶ Résolution Conf.14.3, Procédures CITES pour le respect de la Convention (§29 et ss.).

au titre du Fonds du patrimoine mondial par le biais d'une demande d'assistance d'urgence »⁹⁷.

Là encore, le Comité a à sa disposition toute une palette de réactions possibles, tournées principalement vers l'incitation et l'assistance, mais pouvant aussi aboutir en dernier recours à des sanctions.

Si les Parties voulaient aller plus loin, elles pourraient ajouter à la panoplie des réactions des « mesures sérieuses » voire l'avertissement écrit ou la déclaration de non-respect relevant du *naming and shaming*. Parmi les mesures sérieuses, il peut s'agir ensuite de sanctions disciplinaires : suspension du droit de vote, voire suspension de l'ensemble des droits et privilèges inhérents à la qualité de Partie. Il peut s'agir enfin de sanctions économiques, consistant principalement au retrait des avantages que trouvent les États à la participation à la convention : retrait de subsides financiers, suspension de l'assistance technique, etc. Cela resterait assez ponctuel et limité, car ces avantages sont accordés eux-mêmes de manière très limitée.

L'important reste toutefois davantage la carotte que le bâton. Tant l'évolution des procédures de non-respect que la pratique le montrent. Les sanctions sont de moins en moins prévues, et les procédures de plus en plus facilitatrices et de moins en moins « confrontationnelles ». Disposer de ressources financières suffisantes pour accompagner les États en difficulté est de ce point de vue une nécessité. Cela pourrait contribuer à l'acceptation par les Parties du renforcement des mécanismes de contrôle, comme cela a été le cas, par exemple, dans le cadre de la Convention sur le mercure⁹⁸. Cela pourrait favoriser, ensuite, le bon fonctionnement du mécanisme. De ce point de vue, l'absence de fonds a pu être pointée comme une faiblesse importante s'agissant du Protocole de Cartagena⁹⁹.

2.5.6. Articulation avec les mécanismes classiques de règlement des différends

Les procédures de non-respect revêtent par essence un caractère non juridictionnel. C'est d'ailleurs en partie parce que le contrôle contentieux a été jugé mal adapté dans le domaine de l'environnement que des procédures non contentieuses se sont développées.

Toutefois, ces mécanismes ne sont pas exclusifs des procédures classiques de règlement des différends. En effet, il est bien précisé dans le cadre des deux protocoles qu'ils sont « distincts et sans préjudice de la procédure et des mécanismes de règlement

des différends établis en vertu de l'article 27 de la convention »¹⁰⁰. Mais si pour l'instant ils ne sont pas utilisés ainsi, ils pourraient être articulés avec un contrôle juridictionnel. On peut considérer avec P.-M. Dupuy, que l'invocation des mécanismes classiques de responsabilité est et demeure possible, bien qu'ils se révèlent moins adaptés que les procédures *ad hoc* de non-respect¹⁰¹. Ils demeurent toutefois subsidiaires, sinon sur le principe, tout au moins en pratique, au regard de la procédure spéciale définie par les Parties¹⁰².

2.5.7. Articulation avec les procédures de non-respect des protocoles

On peut se demander si la création d'une troisième procédure de non-respect sous les auspices de la CDB ne nécessiterait pas une certaine rationalisation. Par exemple, serait-il souhaitable d'en profiter pour fondre les procédures existantes dans la nouvelle ? À condition de tenir compte des différences de participation aux trois instruments ainsi que de leurs spécificités, une telle solution reste possible et est expérimentée, par exemple, dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979). Un Comité de mise en œuvre a en effet été mis en place en 1997 qui contrôle le respect de la convention et de ses huit protocoles d'application.

3. L'ANCRAGE JURIDIQUE DU FUTUR MÉCANISME DE TRANSPARENCE RENFORCÉ

Au regard des négociations en cours, nous faisons ici l'hypothèse que ce nouveau cadre sera défini dans une décision de la COP et non par l'adoption d'un nouveau traité ou une révision de la convention, options qui ne font pas l'unanimité entre les Parties¹⁰³. Bien qu'elle n'ait pas la portée d'un traité, une décision de la Conférence des Parties n'est pas dénuée de portée juridique, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'une « super » décision comme ce serait le cas en l'espèce, comme le montre l'encadré 9 qui analyse la portée juridique des décisions de la COP à partir de l'exemple de la « super » décision X/2 définissant les Objectifs d'Aichi adoptée en 2010.

⁹⁷ UNESCO, *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, WHC.19/01 10 juillet 2019, §§ 175 ss.

⁹⁸ J. Templeton and P. Kohler, « Implementation and Compliance under the Minamata Convention on Mercury », *RECIEL* 23 (2) 2014, p. 211.

⁹⁹ V. Koester, « The Compliance Mechanism of the Cartagena Protocol on Biosafety: Development, Adoption, Content and First Years of Life », *RECIEL* 18 (1) 2009, p. 90.

¹⁰⁰ Article 34 du Protocole de Cartagena. Dans le même sens, article 30 du Protocole de Nagoya.

¹⁰¹ P.-M. Dupuy, « Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ? », *RGDIP*, 1997, p. 897.

¹⁰² M. Koskeniemi, « Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol », in *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, p. 134.

¹⁰³ Pour une présentation de ces options et des enjeux juridiques, voir M. Wemaëre, S. Maljean-Dubois, A. Rankovic, Y. Laurans, *Les options juridiques pour l'accord international sur la biodiversité en 2020 : une première exploration*, IDDRI, nov. 2018, <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/decryptage/les-options-juridiques-pour-laccord-international-sur-la>.

ENCADRÉ 9. LA PORTÉE JURIDIQUE DES DÉCISIONS DE LA COP : L'EXEMPLE DE LA « SUPER » DÉCISION X/2 DÉFINISSANT LES OBJECTIFS D'AICHI (2010)

Dans sa décision X/2 la COP « Exhorte les Parties et les autres Gouvernements à appliquer, avec l'appui des organisations intergouvernementales et d'autres organisations, selon qu'il convient, le Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique et notamment, à (...) Élaborer des objectifs nationaux et régionaux, en utilisant le Plan stratégique et les Objectifs d'Aichi comme un cadre souple, (...) Examiner et, selon qu'il convient, actualiser et réviser les stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique, conformément au Plan stratégique ».

En dépit de leur dénomination, les *décisions* de la COP n'ont pas clairement une portée obligatoire pour les États Parties. Seule une analyse casuistique, conduite disposition par disposition, permet de déterminer cette portée.

La CDB prévoit que la COP « i) Examine et prend toutes autres mesures nécessaires à la poursuite des objectifs de la présente convention en fonction des enseignements tirés de son application » (article 23§4 i)). L'adoption de la décision X/2 s'inscrit précisément dans ce cadre et trouve un ancrage fort dans la convention (articles 6, 10, 23§4). L'adoption du plan stratégique a été considérée par la COP comme une « mesure nécessaire » « à la poursuite des objectifs de la (...) convention en fonction des enseignements tirés de son application ». Par cette décision, la COP considère que la mise en œuvre de l'article 6 suppose la prise en compte des Objectifs d'Aichi, en particulier à travers les SPANB (article 6§1), même si ce n'est pas dit expressément. Le vocabulaire employé est fort (« exhorte »), même si des atténuations sont apportées (« selon qu'il convient », « conformément aux priorités et aux capacités nationales », en tenant compte « des ressources fournies »). Les Parties ont accepté que soit institué un mécanisme de suivi – certes léger – de la mise en œuvre nationale des Objectifs d'Aichi¹⁰⁴. Enfin, l'adoption a eu lieu par consensus et n'a pas suscité d'oppositions.

Même non obligatoire, la décision crée une situation juridique nouvelle. La Cour internationale de Justice a considéré, à propos des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU, que « même si elles n'ont pas de force obligatoire, [elles] peuvent parfois avoir une valeur normative »¹⁰⁵. Une décision de la COP est toujours un acte juridique (« *legal* ») qui produit des effets juridiques. D'abord, un État est tenu de l'examiner de bonne foi, dans la mesure où elle reflète l'opinion de la majorité ou, ici, de tous les États Parties à un traité dont il a accepté les finalités. Ensuite, la décision de la COP peut être pertinente aux fins d'interprétation de la convention. La Cour internationale de Justice a récemment eu l'occasion de préciser dans l'affaire « Chasse à la baleine dans l'Antarctique » (Australie *versus* Japon), à propos des recommandations de la Convention baleinière, que « ces recommandations, adoptées sous forme de résolutions, n'ont pas force obligatoire. Cependant, lorsqu'elles sont adoptées par consensus ou à l'unanimité, elles peuvent être pertinentes aux fins de l'interprétation de la convention ou du règlement qui lui est annexé »¹⁰⁶. Une pratique ultérieure permet de conforter l'interprétation.

Ainsi, une décision de la COP oriente les Parties et peut efficacement influencer la mise en œuvre des objectifs de la convention. Les Parties devraient, *a minima*, s'efforcer de bonne foi de mettre en œuvre une telle décision.

¹⁰⁴ Voir le §14 « Rappelant que le rôle de la Conférence des Parties est d'examiner continuellement l'état d'application de la Convention, décide que les futures réunions de la Conférence des Parties examineront les progrès accomplis dans le cadre de la mise en œuvre du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, partageront les données d'expérience présentant un intérêt pour l'application de la Convention, et fourniront des orientations sur les moyens de surmonter les difficultés rencontrées ». Voir aussi la décision X/10 « Rapports nationaux : examen de l'expérience acquise et propositions pour les cinquièmes rapports nationaux ».

¹⁰⁵ Avis consultatif du 8 juill. 1996, *CJ Rec.*, 1996, p. 254.

¹⁰⁶ Arrêt du 31 mars 2014, *CJ Rec.* 2014, § 46.

CONCLUSION

L'invention, le développement continu et l'amélioration de procédures de suivi, d'évaluation, et de réaction au non-respect innovantes sont considérés comme une réussite majeure et pourtant largement méconnue du droit international de l'environnement ces vingt dernières années. Ces développements reposent sur une réponse nuancée et graduelle aux déficits normatifs et institutionnels de ce corps particulier de règles¹⁰⁷. L'effectivité de ces procédures est toutefois variable et dépend largement de leur conception. Comme souvent, le diable se cache ici dans les détails, ce qui justifie qu'une attention particulière soit accordée à l'élaboration de ce mécanisme de transparence renforcé.

En complément du cadre international, on ajoutera qu'une des perspectives d'avenir pourrait être le développement de procès à l'échelle nationale. La multiplication des procès climatiques témoigne d'ailleurs parfaitement de l'intérêt croissant porté désormais au juge national, juges de droit commun du respect du droit international, quand il s'agit d'assurer la mise en œuvre des engagements internationaux des États¹⁰⁸. Leur développement rapide, en tache d'huile à l'échelle internationale, pourrait conduire demain à l'apparition de procès nationaux pour d'autres menaces globales, comme la biodiversité. Les dispositions internationales promouvant un large accès à la justice pour les questions environnementales pourraient alors soutenir de tels développements¹⁰⁹, tout comme la mise en place d'un mécanisme renforcé de transparence pour l'après-2020 comme résumé dans le tableau page suivante.

¹⁰⁷ A. Cardesa-Salzmann, « Constitutionalising Secondary Rules in Global Environmental Regimes: Non-Compliance Procedures and the Enforcement of Multilateral Environmental Agreements », [2012] 24(1) *Journal of Environmental Law* pp. 103-132.

¹⁰⁸ L. Wegener, « Can the Paris Agreement Help Climate Change Litigation and Vice Versa? », *Transnational Environmental Law*, 2020, pp. 1 ss. ; C. Cournil, L. Varison (dir.), *Les procès climatiques. Entre le national et l'international*, Pedone, Paris, 2018, 298 p. ; N. Castro Nino, « Le contentieux climatique et l'invocation de la responsabilité internationale en défense d'intérêts collectifs », *Annuaire français de droit international*, 2018, pp. 593 ss.

¹⁰⁹ Voir par exemple la Convention d'Aarhus (1998) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ; l'article XVI de la Convention africaine de Maputo (2003) sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ; l'Accord régional d'Escazu (2018) sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes (2018).

Étape	Piliers	Justification
Planification	Des SPANB renforcés comme outil principal de mise en œuvre de la CDB à l'échelle nationale.	Tant l'effectivité que l'efficacité des mesures de mise en œuvre doivent être évaluées sur la base de données exactes, cohérentes et vérifiables, ce qui requiert l'amélioration du système des rapports (<i>reporting</i>), basé lui-même sur des prérequis de suivi des données sur la biodiversité (<i>monitoring</i>), relevant pour la plupart des compétences locales et nationales. Le point de départ de l'évaluation reste le contenu des rapports nationaux, étant précisé que les rapports devraient porter sur des SPANB qui pourraient évoluer dans le cadre post-2020 afin d'intégrer l'exigence d'un résultat au niveau domestique pour renforcer leur effectivité sur le terrain. Dans le cadre de l'élaboration du cadre post-2020, les Parties ont assez tôt évoqué un possible renforcement de l'encadrement des SPANB, ainsi que la consolidation de l'outil qui constitue les rapports nationaux, et souligné la nécessité d'augmenter la qualité et la comparabilité de ces deux instruments ¹¹⁰ . Ce qui est visé, ici, est l'amélioration conjointe i) de la cohérence entre les outils de planification au niveau national (SPANB) et les outils de rapportage (rapports nationaux) et ii) du couplage entre ces outils nationaux et la mise en œuvre des objectifs mondiaux.
Rapportage	Un renforcement des mécanismes de rapportage.	
Revue et vérification	Une amélioration de la revue-vérification individuelle. La mise en place d'un bilan périodique mondial.	Jusqu'à maintenant, et même si le cadre est en pleine évolution, il incombe à la Conférence des Parties en lien avec le secrétariat, le SBSTTA et le SBI, de suivre la mise en œuvre de la convention (et du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020), sur la base des informations fournies par les Parties dans leurs SPANB et leurs rapports nationaux. Le mécanisme actuel n'est ni intrusif ni contraignant, dès lors qu'il ne prévoit aucune procédure pour évaluer individuellement les informations fournies par les Parties, ni évaluer leurs besoins de soutien, ni vérifier le respect de leurs obligations conventionnelles, ni permettre aux Parties d'ouvrir une discussion à ce sujet. Ce n'est pas l'objet du « rapport sur les rapports » préparé par le secrétariat. Quant au mécanisme d'examen volontaire par les pairs, c'est une première réponse à la prise de conscience de la nécessité de mettre en place des mécanismes d'examen renforcés au titre de la convention, mais cela reste pour l'instant une procédure facilitatrice et facultative, reposant entièrement sur la bonne volonté des Parties, à la portée par essence limitée. Dans la phase pilote, ce ne sont d'ailleurs pas les rapports des Parties qui ont été directement discutés, mais des documents d'orientation rédigés pour l'occasion, les rapports nationaux n'étant qu'un élément de contexte ¹¹¹ . Enfin, les observateurs, et plus largement les acteurs non étatiques, n'ont pas été associés alors que la diversification des sources d'information joue un rôle important dans la robustesse de tels processus. Un suivi-évaluation renforcé des progrès réalisés au titre des SPANB, mais aussi des besoins des Parties pour les réaliser, permettrait de créer une nouvelle dynamique d'amélioration continue, pour stimuler l'ambition en vue d'atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2030 et répondre à la vision 2050. Un bilan périodique mondial serait un élément nécessaire pour soutenir cette dynamique d'ambition politique.
Mécanisme de (non-) respect	L'établissement d'un mécanisme de (non-) respect des obligations.	À partir des années 1990, les mécanismes de contrôle du respect du droit international de l'environnement ont été systématisés et renforcés dans certains espaces conventionnels, grâce au développement des procédures dites « de non-respect ». Ces procédures sont formalisées, généralement par une ou plusieurs résolutions de l'organe politique plénier de la convention. Un comité de contrôle est le plus souvent établi, dont la composition, le mandat, les processus de prise de décision, les relations avec les autres organes sont précisées. Outre cette formalisation, ces procédures se distinguent d'autres techniques ou procédures de mise en œuvre éprouvées dans le champ de l'environnement par leur caractère global et cohérent. Elles doivent idéalement permettre de prévenir les cas de non-conformité par la coopération, de s'assurer de la conformité, de fournir une assistance en cas de non-conformité, de prévoir un mécanisme de règlement des différends et jusqu'à des mesures d'exécution forcée. S'ils peuvent théoriquement être distingués, ces différents aspects sont en pratique très étroitement mêlés : les processus sont dynamiques et les mêmes faits peuvent donner lieu dans le temps à toute la panoplie des mesures. Ces procédures ont prouvé leur efficacité ¹¹² . Les organisations internationales incitent à leur développement, lequel devrait se poursuivre encore dans les années à venir ¹¹³ . Dans ces conditions, les Parties pourraient réfléchir à l'établissement d'une procédure de non-respect dans le cadre de la convention, sachant que différentes modalités et procédures pourraient être envisagées, selon le degré de contrainte et d'institutionnalisation souhaité.

¹¹⁰ Report of the Open-ended working group on the post-2020 Global biodiversity framework on its first meeting, CBD/WG2020/1/5 30 August 2019 First meeting, Nairobi, 27-30 August 2019, p. 8.

¹¹¹ Voir CDB, *Processus d'évaluation collégiale volontaire des stratégies et des plans d'action nationaux pour la biodiversité : rapport sur l'état d'avancement et méthode mise à jour*, UNEP/CBD/COP.13/19, 27 septembre 2016, §17.

¹¹² M. Koskeniemi, « Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol », in *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, p. 134.

¹¹³ Voir par exemple les Directives sur le respect et l'application des accords multilatéraux sur l'environnement, adoptées par la décision SS.VII/4 du Conseil d'administration du PNUE. Voir aussi les Principes directeurs pour le renforcement du respect et de l'application des accords multilatéraux sur l'environnement dans la région de la CEE, ECE-ONU, ECE/CEP/107, Kiev, 21 mai 2003.

Pour un meilleur suivi du cadre mondial sur la biodiversité pour l'après-2020 : options juridiques et possibles arrangements institutionnels

**Sandrine Maljean-Dubois (CERIC, CNRS & Aix-Marseille Université),
Matthieu Wemaëre, Juliette Landry, Alexandra Deprez, Lucien Chabason,
Julien Rochette, Daniela Gaddari, Aleksandar Rankovic (Iddri)**

L'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) est un *think tank* indépendant qui facilite la transition vers le développement durable. Il a été fondé en 2001. Pour cela, l'Iddri identifie les conditions et propose des outils pour placer le développement durable au cœur des relations internationales et des politiques publiques et privées. Il intervient à différentes échelles, de celle de la coopération internationale à celle des gouvernements nationaux, locaux et des entreprises, chaque échelle informant l'autre. À la fois institut de recherche et plateforme de dialogue, l'Iddri crée les conditions d'un diagnostic et d'une expertise partagés entre parties prenantes. Il les met en relation de manière transparente et collaborative, sur la base de travaux de recherche interdisciplinaire de premier plan. L'Iddri met ensuite ses analyses et propositions à la disposition de tous. Quatre enjeux sont au cœur de l'activité de l'institut : le climat, la biodiversité et les écosystèmes, l'océan et la gouvernance du développement durable.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

Citation : Maljean-Dubois, S., Wemaëre, M., Landry, J., Deprez, A., Chabason, L., Rochette, J., Gaddari, D., Rankovic, A. (2022). Pour un meilleur suivi du cadre mondial sur la biodiversité pour l'après-2020 : options juridiques et possibles arrangements institutionnels. Iddri, *Étude N°03/22*.

ISSN 2258-7071

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'ANR au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

s.maljean-dubois@univ-amu.fr
julien.rochette@iddri.org
aleksandar.rankovic@sciencespo.fr

Institut du développement durable et des relations internationales 41, rue du Four – 75006 Paris – France

www.iddri.org
[@IDDRI](https://twitter.com/IDDRI)