



# LES ACTEURS NON ÉTATIQUES DANS LES PROCESSUS INTERNATIONAUX DE GOUVERNANCE DE LA BIODIVERSITÉ : QUELLES DIMENSIONS TERRITORIALES?

Ce document n'engage que son auteur et non les institutions auxquelles il appartient au moment de son élaboration.

## Glossaire

**CDB** : Convention sur la Diversité Biologique  
**CCNUCC** : Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques  
**CGDD** : Commissariat général au développement durable  
**COP** : Conférence des Parties à la Convention  
**DAEI** : Direction des Affaires Européennes et Internationales  
**GIEC** : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat  
**IPBES** : Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques  
**ONG** : Organisation non gouvernementale  
**Parties** : Membres à une Convention internationale  
**SGNU** : Secrétaire Général des Nations unies  
**UNEP** : Programme des Nations unies pour l'environnement

## Les processus internationaux : une réponse globale aux menaces environnementales

Mon étude s'inscrit dans un contexte de lutte contre le changement climatique et l'érosion de la biodiversité, deux menaces environnementales pour l'homme et les systèmes socio-économiques et naturels considérées et observées à l'échelle mondiale, rapportées par de nombreuses alertes scientifiques et les travaux respectifs du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) et de l'IPBES (Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques). Alors que le premier a mis en évidence les risques d'un réchauffement climatique de 1,5°C et 2°C<sup>1</sup> correspondant aux objectifs de l'accord de Paris sur le climat, le cumul actuel des objectifs fixés par les États implique « un réchauffement planétaire d'environ 3°C d'ici à 2100 » (UNEP<sup>2</sup>). Le second indique que la « nature », qui représente des concepts différents pour chacun - comprenant la biodiversité, le fonctionnement des écosystèmes et leurs services - se détériore dans le monde<sup>3</sup>, à la fois sur terre et dans les océans (Barbier et al., 2018). Pour les hommes, les risques concernent la majorité des objectifs du développement durable comme la pauvreté, la sécurité alimentaire, la santé, l'accès aux ressources naturelles ou les échanges socio-économiques<sup>4</sup>. Pour la

biodiversité il s'agit de la survie de nombreuses espèces, de la santé des écosystèmes, de la capacité d'adaptation de la biodiversité et de son potentiel évolutif (Blandin, 2009 et Larrère et Larrère, 2010).

La construction de ces problèmes à l'échelle mondiale a justifié jusqu'à présent la recherche d'une réponse globale (Brédif et al., 2015, Aykut et Dahan, 2011). La coopération internationale est rapidement apparue comme un levier d'action important (Morin et Orsini, 2015), se

traduisant par la création par les États de processus de gouvernance. Ces derniers s'exercent au sein de « régimes internationaux » (Maljean-Dubois, 2015), compris comme des « arrangements politiques » (Aykut et Dahan, 2011), des espaces juridiques et institutionnels. Ils désignent par exemple une convention internationale de protection de l'environnement, les institutions et procédures, dispositifs créés en son sein et l'ensemble de son droit dérivé (Maljean-Dubois et Wemaëre, 2015). La participation aux processus internationaux de l'environnement de la Direction des Affaires Européennes et Internationales (DAEI) à laquelle j'appartenais au sein du Ministère de la transition écologique et solidaire m'a permis de réaliser mes recherches.

Dans ce cadre multilatéral, se développent des « agendas de l'action », respectivement sous la Convention Cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et sous la Convention sur la Diversité Biologique (CDB). Il s'agit d'outils de la gouvernance internationale, suivis et soutenus par la DAEI, comprenant deux ensembles d'initiatives coopératives. Ces dernières consistent en des propositions ou actions nouvelles pour le climat et la biodiversité rassemblant des États et des acteurs non étatiques.

L'Agenda de l'action climat se développe depuis 2014<sup>5</sup> et dispose d'une certaine expérience, alors que l'Agenda de l'action biodiversité n'a été officiellement lancé que lors de la dernière COP14-CDB qui a eu lieu à Sharm El Sheikh en Egypte en 2018. Aussi, j'avais pour mission d'étudier la répliquabilité de l'Agenda de l'action climat à celui de la biodiversité en construction. La réflexion qui en résulte me permet à travers mon rapport d'aborder les liens entre climat et biodiversité, mais aussi les spécificités de chaque sujet. Elle offre l'opportunité de s'interroger sur la possibilité d'utiliser des outils conçus pour le climat à la biodiversité afin d'intégrer les acteurs non étatiques dans les processus internationaux de la biodiversité.

## Indispensables acteurs non étatiques

La nécessité d'inclure les acteurs non étatiques dans la lutte contre des menaces environnementales comme l'érosion de la biodiversité et le changement climatique a été confirmée respectivement par l'IPBES (2019) et le GIEC (2018). L'IPBES identifie notamment une gouvernance inclusive comme un élément clef pour mettre en œuvre les changements transformationnels qui permettront d'atteindre les objectifs de biodiversité.

Les acteurs non étatiques agissent de différentes manières et à différentes échelles et territoires. Pourtant, ils sont souvent résumés aux grandes organisations non gouvernementales (ONG), entreprises, et pour les territoires, aux seules collectivités locales et à leurs réseaux. De plus, les acteurs participants à ces processus sont considérés sous l'angle des grands acteurs institutionnels et transnationaux. Or, les dynamiques écologiques, comme d'ailleurs les dynamiques climatiques, s'affranchissent des limites administratives et politiques (Tabeaud, 2009 et Morin et Orsini, 2015). En outre, il existe d'autres acteurs non étatiques, moins institutionnalisés dans les territoires, peu ou pas représentés dans les processus de gouvernance et qui disposent pourtant d'un fort potentiel de mobilisation pour prendre en charge la biodiversité dans leurs territoires (Brédif et Simon, 2014).

Dès lors, cette nécessité d'associer les acteurs non étatiques à la résolution de problèmes environnementaux comme celui de l'érosion de la biodiversité, caractérisée par le développement d'agendas de l'action, se traduit-elle par une évolution des processus de gouvernance de la biodiversité permettant de mobiliser ces acteurs dans toute la richesse des territoires?

## Méthodologie

Afin de répondre à ma question centrale, j'étudie la prise en compte des dimensions territoriales des acteurs non étatiques au sein des processus du régime climatique. Il s'agit de comprendre dans quelle mesure les acteurs non étatiques inscrits dans des territoires variés peuvent participer à ces processus. Ainsi, je recense les éléments qui composent l'Agenda de l'action, le principal outil pour intégrer les acteurs non étatiques à la gouvernance internationale du climat, afin d'y évaluer la place accordée aux territoires.

Identifier les liens entre climat et biodiversité et les spécificités des sujets permet d'observer s'il est envisageable de transcrire l'Agenda de l'action climat à celui de la biodiversité. Dans cet objectif j'utilise en particulier les grands textes et rapports internationaux, comme ceux de la CCNUCC, de la CDB, du GIEC, de l'IPBES et du GIEC afin de disposer de connaissances reconnues dans les processus internationaux.

Enfin, pour envisager des perspectives d'évolution dans la participation des acteurs non étatiques aux processus de gouvernance internationale, je m'appuie sur des exemples d'initiatives territoriales permettant d'illustrer les possibilités de prendre en compte la biodiversité dans des territoires peu ou pas représentés dans les processus.

**Les processus internationaux de gouvernance du climat favorisent une dynamique de mobilisation en faveur du climat. Celle-ci est indispensable afin d'atteindre les objectifs de l'accord de Paris, tout comme le sont les initiatives des grands acteurs institutionnels agissant à l'international. Pour autant, la mobilisation semble pour l'instant limitée à ces derniers alors qu'elle pourrait représenter la diversité des acteurs et territoires.**

## Les acteurs non étatiques

Ils sont reconnus dans la gouvernance internationale du climat et de la biodiversité depuis le Sommet de la Terre. Au sein de l'Agenda 21 des Nations unies, ils sont décomposés en neuf « groupes majeurs : les femmes, les enfants et les jeunes, les populations autochtones et leurs communautés, les organisations non-gouvernementales (ONG), les collectivités locales, les travailleurs et leurs syndicats, le commerce et l'industrie, la communauté scientifique et technique et, enfin, les agriculteurs » (Morin et Orsini, 2015). Les acteurs non étatiques peuvent également comprendre les organisations internationales, les intercommunalités, les partis politiques, les banques, la finance et les assurances, les médias et les citoyens (Torre, 2011 et Tabeaud, 2010).

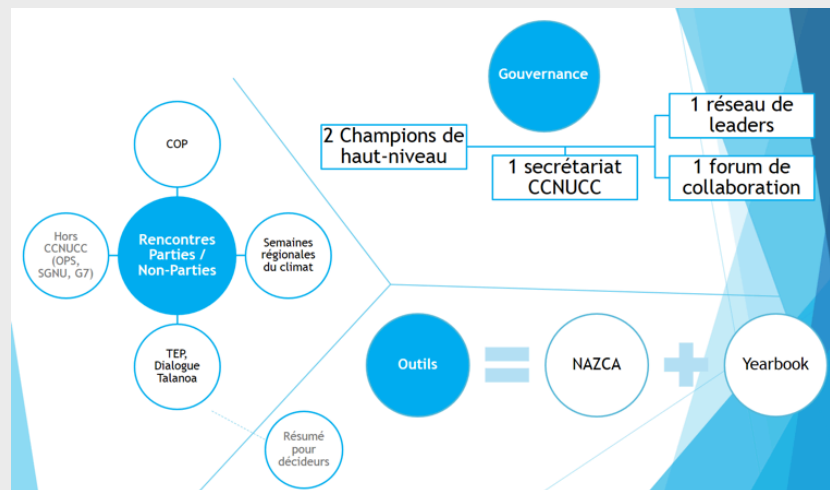
Depuis 1992, les acteurs non étatiques ont pris une place de plus en plus importante dans la gouvernance internationale du climat, tant pour stimuler l'ambition des gouvernements que pour soutenir l'action climatique. D'abord simples observateurs, ils ont été progressivement intégrés dans les processus d'échanges entre États, au point de constituer le « poumon du processus onusien » (Dahan, 2015). Leur engagement s'est accéléré depuis 2014 grâce au développement d'un agenda de l'action en faveur du climat.

Une première analyse de la participation des acteurs aux différentes composantes de l'Agenda de l'action climat (voir schéma ci-après) permet d'observer deux grandes tendances :

- ✦ la participation aux processus internationaux est en hausse (COP, semaines régionales du climat, recensement des engagements sur la plateforme NAZCA...);
- ✦ mais elle concerne encore principalement de grands acteurs (ONG, entreprises ou collectivités), institutionnels et issus des pays du nord.

Schéma de la structuration de l'Agenda de l'action de la CCNUCC intégrant les acteurs non étatiques :

4 niveaux de gouvernance avec 2 champions de haut-niveau nommés par les présidences des COP, appuyés par le secrétariat de la CCNUCC ainsi qu'un réseau de leaders composé de représentants de grandes collectivités et organisations non étatiques et un



forum de collaboration rassemblant des initiatives internationales. L'Agenda se développe pendant et entre les rencontres internationales (COP, semaines régionales du climat, rencontres d'experts - TEP) et grâce à des outils de suivi comme la plateforme NAZCA et le Yearbook de l'action climat.

**Le changement climatique et l'érosion de la biodiversité sont des sujets liés mais qui comportent leurs spécificités et qui sont perçus et vécus différemment dans les territoires, invitant à penser l'intégration des acteurs non étatiques dans les processus de gouvernance de la biodiversité de façon différente du climat, afin de pouvoir intégrer davantage de dimensions territoriales à ces processus.**

Les changements climatiques et l'érosion de la biodiversité sont des sujets liés de façons complexes et multiples à la fois par les dynamiques climatiques et écologiques, sur le plan institutionnel et scientifique. Ils comportent également de nombreuses spécificités, notamment :

- ✦ Alors que la construction du problème climatique est globale, les enjeux de la biodiversité se traitent à plusieurs échelles;
- ✦ Chaque acteur peut vouloir prendre en charge certains aspects de la biodiversité.

La prise en compte de la dimension culturelle est indispensable pour élaborer des solutions à l'érosion de la biodiversité qui soient acceptables par tous. Aussi, l'intégration des acteurs non étatiques aux processus de gouvernance de la biodiversité pourrait favoriser la participation d'une diversité d'acteurs issus de contextes territoriaux variés, afin de comprendre les représentations, mais aussi les aspirations et les contraintes de tous les acteurs.

**Des territoires variés se mobilisent à plusieurs échelles, dans des contextes différents. Ils réunissent une diversité d'acteurs qui co-construisent leur environnement et représentent une nouvelle approche de la biodiversité et du climat.**

## Ces types d'initiatives pourraient contribuer à l'évolution de la gouvernance internationale de la biodiversité en donnant davantage de place aux acteurs des territoires.

---

Dans des territoires variés, il existe des exemples témoignant d'une mobilisation originale en faveur de la biodiversité prenant en compte des dimensions environnementales mais aussi socio-économiques. Bien qu'ils contribuent le plus souvent à atteindre les objectifs environnementaux décidés par les États, ils semblent encore peu ou pas assez intégrés aux processus internationaux de l'environnement. Or, pour prendre de l'ampleur, se diffuser et se pérenniser, ces initiatives peuvent trouver un appui décisif auprès des institutions, y compris étatiques et onusiennes. Grâce aux espaces d'échanges et aux outils de mise en réseau, elles bénéficient d'un tremplin vers l'international. La participation d'une diversité d'acteurs et le développement des dimensions territoriales des processus de gouvernance, avec notamment la prise en compte des attentes des acteurs des territoires, constituerait une rupture dans les processus internationaux de la biodiversité. Il pourrait s'agir d'une étape importante afin d'atteindre des objectifs pour la biodiversité qui concernent l'ensemble de la société.

### Pour aller plus loin

Il serait nécessaire d'étudier sur une plus longue période l'évolution des dimensions territoriales de chaque composante des processus internationaux du climat (par exemple la participation aux rencontres internationales, aux événements lors de ces réunions, au sein des documents de communication). Les informations devraient ici être recueillies auprès de la CCNUCC car elles ne sont pas toutes disponibles en ligne. Analyser plus en détail les acteurs prenant part à l'action internationale à travers ces grands processus, la nature de leurs contributions et leur prise en compte par les États permettrait d'en établir une typologie plus fine et de les cartographier. Le même travail devrait être réalisé avec la CDB afin de mieux connaître la participation des acteurs non étatiques au sein de la convention. Ces données ne sont pas non plus disponibles en ligne et devraient également être récupérées auprès du secrétariat de la convention.

Concernant les spécificités du climat et de la biodiversité ainsi que les perspectives d'évolution des processus internationaux, des entretiens pourraient être réalisés avec des acteurs non étatiques, à la fois ceux participant aux processus et ceux qui n'y sont pas représentés. Ensemble, ils pourraient témoigner de la diversité des territoires, des acteurs et de leurs perceptions et objectifs vis-à-vis de la biodiversité. Ils pourraient également faire part des difficultés qu'ils rencontrent et de leurs potentielles attentes concernant ces processus dans la mise en oeuvre de leurs actions pour le climat et la biodiversité. Ces entretiens devraient représenter différents contextes territoriaux afin d'envisager les multiples dimensions culturelles qui entrent en compte dès lors que l'on s'intéresse à la biodiversité.

La réflexion initiée à travers mon rapport devrait également être élargie à d'autres processus internationaux, notamment aux multiples conventions traitant de la biodiversité (comme la Convention de Barcelone, la Convention relative aux zones humides d'importance internationale ou la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction).

<sup>1</sup> Rapport spécial du GIEC : « global warming of 1.5°C » : <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/summary-for-policy-makers/>

<sup>2</sup> United Nations Environment Programme (UNEP) Emission Gap Report 2018 : [http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018\\_FullReport\\_EN.pdf](http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26895/EGR2018_FullReport_EN.pdf)

<sup>3</sup> IPBES : Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services : [https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/spm\\_unedited\\_advance\\_for\\_posting\\_htn.pdf](https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/spm_unedited_advance_for_posting_htn.pdf)

<sup>4</sup> UNEP : Towards Achieving the Environmental Dimension of the SDGs : <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27627/MeaProg2019.pdf>

<sup>5</sup> History of Non-Party Stakeholder Engagement, CCNUCC : <https://unfccc.int/climate-action/introduction-climate-action/history-non-party-stakeholder-engagement>

## Bibliographie indicative

- Aykut, S., Dahan, A. (2015). Gouverner le climat : Vingt ans de négociations internationales. Paris, Presses de Sciences Po.
- Aykut, S., Dahan, A. (2011). « Le régime climatique avant et après Copenhague : sciences, politiques et l'objectif des deux degrés ». *Natures Sciences Sociétés*, vol. 19(2), 144-157.
- Blandin, P. (2009). De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité. Versailles, Éditions Quæ, 122 p.
- Brédif, H., Bertrand, F., Tabeaud, M. (2015). « Redéfinir le problème climatique par l'écoute du local : éléments de propédeutique ». *Natures Sciences Sociétés*, supplément 3, p. 65-75.
- Brédif, H., Simon, L. (2014). « Quelle place pour les acteurs locaux dans la gestion de la biodiversité ordinaire? » *Bulletin de l'association de géographes français*. *Géographies* 91, n° 91-1, p. 17-34.
- Dahan, A (2015). « La gouvernance climatique onusienne: un cadre à sauvegarder, transformer, ou faire exploser? », *Cites* N° 63, n° 3, p. 161-74.
- Denis, B. (2005). « La gouvernance mondiale de la préservation de l'environnement : acteurs non étatiques et processus politique international lié au réchauffement de la planète », *Cahiers d'anthropologie du droit*, p. 66-122.
- Larrère, R., Larrère, C. (2010). « Quelques réflexions sur la notion de biodiversité ». *Sciences Eaux Territoires* Numéro 3, n°3 (2010), p 6-8.
- Levêque, C. (2009). *La biodiversité au quotidien*. Editions Quæ, 286p.
- Maljean-Dubois, S. (2015). « L'organisation des Nations unies face à l'enjeu de la protection de l'environnement. Les flux et reflux de la coopération multilatérale ». *Après-demain*, vol. n°35, no. 3, pp. 36-39.
- Maljean-Dubois, S., Wemaëre, M. (2015). « L'accord à conclure à Paris en décembre 2015: une opportunité pour «dé» fragmenter la gouvernance internationale du climat? » *Revue juridique de l'environnement*, volume 40, n°4, pp. 649-671.
- Ministère de la transition écologique et solidaire (2019). *L'action citoyenne, accélératrice de transition vers des modes de vie plus durables*. Commissariat général au développement durable, Paris.
- Morin, J.-F., Orsini, A. (2015). *Politique internationale de l'environnement*. Les Manuels de Sciences Po, Paris, Presses de Sciences Po. pp. 183-206.
- Tabeaud, M. (2009). « Les territoires face au changement climatique ». *Annales des Mines - Responsabilité et environnement* N° 56, n° 4, pp. 34-40. Tabeaud, M. (2010). « Les adaptations au changement climatique ou la re-découverte des acteurs et des territoires », *Quaderni*, 71, pp. 7-25.
- Torre, A. (2011). Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. *Pour*, 209-210(2), p. 114-122.

## Remerciements

Mme. Nina Chini, M. Pierre Sigaud, Mme Clémentine Renevier, Mme. Laurence Perianin, M. Laurent Simon, M. Hervé Brédif, M. Frédéric Landy, Mme. Hélène Guétat-Bernard, M. Bruno Dorin.