

CHAPITRE 4

LA CIRCULATION DES NORMES COMME OUTIL DE L'EFFECTIVITÉ : LE CAS DE LA CITES, DE LA CDB ET DU FOND POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

Guillaume FUTHAZAR¹

La circulation des normes et des acteurs au sein des régimes de la gouvernance globale de l'environnement est un phénomène faisant l'objet de nombreuses analyses. Certains auteurs se sont employés à illustrer l'importance de conditions pouvant favoriser une telle circulation². D'autres ont cherché à mesurer l'ampleur du phénomène, notamment en ce qui concerne des types spécifiques d'acteurs, par exemple les experts³. Des études ont également tenté d'établir différentes typologies de circulation de concepts juridiques⁴.

Très souvent, l'étude de cette circulation va de pair avec la notion de « complexe de régimes ». Cette notion désigne une situation de chevauchement de plusieurs régimes internationaux non hiérarchisés, qu'elle soit du fait de leurs objets, membres, institutions ou normes, pouvant entraîner un ensemble d'effets devant être gérés de façon appropriée pour prévenir d'éventuelles situations problématiques⁵. Cet état de fait – résultat logique d'une prolifération de conventions et institutions dans le domaine de l'environnement – crée dès lors un terrain propice à la circulation des normes et des acteurs. De tels complexes existent, par exemple, en ce qui concerne les ressources génétiques⁶, le climat⁷ ou encore les forêts⁸.

À ce paysage de recherche déjà très riche, nous proposons d'ajouter une analyse supplémentaire prenant un angle d'approche différent. Il ne s'agira pas ici de discuter des causes, des effets ou encore de l'étendue de la circulation des normes ou des acteurs, mais de la façon dont ce phénomène peut être consciemment mobilisé par quelques institutions de la gouvernance internationale de l'environnement.

Pour ce faire, nous détaillerons un cas précis : l'utilisation des liens existant entre la CITES et la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) afin d'accéder aux ressources du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) dans le but de financer des activités contribuant à la CITES.

¹ Doctorant contractuel à l'Université Aix-Marseille

Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, OT-Med, DICE, CERIC, IMBE, Aix-en-Provence, France

² A. OVODENKO, R. KEOHANE, « Institutional Diffusion in Environmental Affairs », *International Affairs*, vol. 88, n° 3, 2012, pp. 522-541.

³ J.-F. MORIN, L. SÉLIM, A. ORSINI, M. OUBENAL, « Boundary Organizations in Regime Complexes: A Social Network Profile of IPBES », *Journal of International Relation and Development*, original paper, pp. 1-35.

⁴ L. GRADONI, « Systèmes juridiques internationaux : une esquisse », in Ruiz Fabri (H.), Gradoni (L.) (ed.), *La circulation des concepts juridiques : le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Société de Législation Comparée, Paris, 2009, 575 p., pp. 27-51.

⁵ A. ORSINI, J.-F. MORIN, O. YOUNG, « Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance? », *Global Governance*, vol. 19, n° 1, 2013, pp. 27-39, p. 29, « we propose an alternative definition of a regime complex as a network of three or more international regimes that relate to a common subject matter; exhibit overlapping membership; and generate substantive, normative, or operative interactions recognized as potentially problematic whether or not they are managed effectively ».

⁶ K. RAUSTIALA, D. VICTOR, « The Regime Complex for Plant Genetic Resources », *International Organization*, vol. 58, n° 2, 2004, pp. 277-309. Cet article est couramment cité comme étant le premier à utiliser le terme « complexe de régimes ».

⁷ R. KEOHANE, D. VICTOR, « The Regime Complex for Climate Change », *Perspectives on Politics*, vol. 9, n° 1, 2011, pp. 7-23.

⁸ H. VAN ASSELT, « Managing the fragmentation of international environmental law: forest at the intersection of the climate and biodiversity regimes », *Journal of international law and politics*, vol. 44, n° 4, 2012, pp. 1205-1278.

Ce cas est intéressant, car il illustre deux tendances importantes dans le domaine de la gouvernance globale de la biodiversité. D'une part, la place grandissante du principe⁹ de synergie au sein du « *biodiversity cluster* »¹⁰ et, d'autre part, la façon dont le secrétariat d'un accord multilatéral sur l'environnement peut jouer un rôle significatif pour l'effectivité de ce dernier. Mais avant de revenir sur ces aspects, il convient de situer l'analyse par une présentation succincte des trois institutions internationales en jeu : la CITES, la CDB et le FEM. Nous concluons cette introduction sur les diverses manières dont les rapprochements entre les conventions portant sur la biodiversité ont ouvert de nouvelles voies d'accès aux ressources du FEM.

• La CITES

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)¹¹, adoptée en 1973 à Washington, a pour objet de réglementer le commerce international dans le but d'en limiter l'impact sur la biodiversité. La pression du commerce international est en effet considérable et il suffit de constater le prix de certains produits¹² ou encore les ravages entraînés par le braconnage¹³ pour être convaincu de la nécessité d'instaurer une réglementation adéquate dans le domaine.

Le fonctionnement de cet accord s'appuie sur plusieurs principes.

Tout d'abord, les espèces menacées et faisant l'objet d'un commerce international sont classées dans plusieurs annexes par décision de la Conférence des Parties (COP). Ces annexes sont au nombre de trois et les obligations concernant le commerce d'une espèce varient en fonction de l'annexe dans laquelle celle-ci est classée. Ainsi, une espèce classée en annexe I est une espèce qui est reconnue comme étant menacée d'extinction. Par conséquent, son commerce ne peut se faire qu'à la condition d'un double permis, émis à la fois par l'État exportateur et l'État importateur. En ce qui concerne l'annexe II, y sont classées les espèces qui ne sont pas actuellement menacées, mais qui pourraient le devenir si la pression du commerce international sur celles-ci n'est pas réduite. Par conséquent, les règles de commercialisation sont moins strictes : seul un permis de l'État exportateur est requis. Finalement, l'annexe III contient les espèces protégées sur le territoire d'un État. Les espèces y sont listées par demande unilatérale des États les protégeant afin d'obtenir une assistance dans le contrôle de leur commerce.

9 Nous entendons ici le terme « principe » comme étant une règle ou une norme générale de caractère non-juridique d'où peuvent être déduites des règles juridiques, cf. Cornu (G.), *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 2007, p. 720.

10 Le terme « *Biodiversity Cluster* » est utilisé pour décrire le groupe des six conventions portant spécifiquement sur la biodiversité, à savoir : la Convention sur la Diversité Biologique, la CITES, la Convention sur les espèces migratrices, le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, la Convention de Ramsar sur les zones humides et la Convention du patrimoine mondial. Ce groupe fait l'objet de très nombreuses études. Pour une bibliographie indicative et plus d'informations, voir, UNEP-WCMC, *Promoting Synergies within the cluster of biodiversity-related multilateral environmental agreements*, UNEP-WCMC, Cambridge, 2012, 95 p. A ce groupe de six conventions, la CDB ajoute aussi la Convention internationale pour la protection des végétaux.

11 *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction*, signée le 3 mars 1973 à Washington, entrée en vigueur le 1er juillet 1975, U.N.T.S. vol. 993, p. 271.

12 Le kilo de poudre de corne de rhinocéros peut atteindre les 60 000 \$, voir Azimi (R.), « La lutte contre le trafic de cornes de rhinocéros fait s'effondrer le marché de l'art », *Le Monde*, article du 6 janvier 2016, disponible en ligne : [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/01/06/la-lutte-contre-le-traffic-de-cornes-de-rhinoceros-fait-s-effondrer-le-marche-de-l-art_4842458_3212.html], consulté le 17/10/2016.

13 Par exemple, près de 30 000 éléphants sont tués annuellement sur le continent africain, voir Meyerfeld (B.), « Le Kenya brûle son stock d'ivoire contre le braconnage des éléphants », *Le Monde*, article du 30 avril 2016, disponible en ligne : [http://www.lemonde.fr/biodiversite/article/2016/04/30/le-kenya-brule-son-stock-d-ivoire-contre-le-braconnage-des-elephants_4911293_1652692.html], consulté le 17/10/2016. Ce chiffre n'est qu'un exemple pour une espèce donnée et la liste des espèces pouvant être citées en tant qu'illustrations des méfaits du braconnage est malheureusement bien trop longue pour être contenue dans une simple note de bas de page.

Ensuite, pour assurer ce système, chaque partie à la convention doit se doter d'organes de gestion et d'organes scientifiques. Les premiers doivent être compétents pour émettre les permis de commerce, et les seconds, compétents pour conseiller ces organes administratifs sur la délivrance de ces permis. Lorsque l'organe de gestion émet un permis, il doit s'assurer de plusieurs éléments, par exemple, la preuve que le spécimen n'a pas été obtenu illégalement. L'organe scientifique doit quant à lui s'assurer que la demande de commercialisation ne nuit pas à la survie de l'espèce intéressée.

Considérant ce système, la mise en œuvre de la CITES est donc largement tributaire des capacités techniques et institutionnelles de ses membres. Par exemple, les organes scientifiques doivent être composés de personnes qualifiées à même d'identifier les espèces faisant l'objet d'un commerce. Aussi, les nombreuses conditions de délivrance de permis requièrent des organes de gestion de vastes connaissances techniques et juridiques. De plus, il est nécessaire d'avoir à dispositions toutes les données pertinentes sur les espèces listées pour pouvoir prononcer des avis informés et appropriés.

Si la CITES bénéficie, sur ce dernier point, d'organes techniques et de l'assistance de diverses ONG et institutions internationales, elle ne dispose pas de fonds dédiés à la réalisation d'activités de renforcement des capacités. Pour son fonctionnement administratif, elle s'appuie sur un fonds d'affectation spécial, mais pour ce qui est des projets liés à son application, elle a recours à des fonds externes, généralement affectés à des projets et faisant l'objet de résolutions ou décisions de la COP¹⁴. On notera que l'Union européenne, via les financements de la Commission, fait partie des contributeurs les plus importants avec des apports annuels dépassant régulièrement le million d'euros¹⁵.

• La Convention sur la diversité biologique

La Convention sur la diversité biologique (CDB)¹⁶ est une des trois conventions dites « de Rio » adoptées en 1992 suite au « Sommet de la Terre » tenu au Brésil. Cet accord fixe trois grands objectifs : la conservation de la biodiversité, son utilisation durable et le partage équitable des bénéfices issus de l'utilisation des ressources génétiques. La réalisation de ces objectifs passe par un nombre important de dispositions contenues dans le texte de la convention. On y trouve des mesures de conservations *in situ* et *ex-situ*, des mesures concernant l'éducation, les transferts de technologies, les études d'impact... À ce jour, une vaste majorité des États de la planète a ratifié cet accord, à l'exception notable des États-Unis.

Malgré un champ d'application très vaste et une participation quasi universelle, l'accord ne peut pas être qualifié de succès. En effet, si l'on se réfère à la quatrième édition du rapport « Perspectives mondiales sur la biodiversité »¹⁷, le constat sur l'état actuel de la biodiversité et des écosystèmes et non-équivoque :

14 CITES, CoP17 Doc. 7.3, Annex 3, CITES external trust fund (QTL) Status of contribution as of 31 December 2014.

15 Page internet CITES : [<https://cites.org/eng/disc/fund.php>], consulté le 17/10/2016.

16 *Convention sur la diversité biologique*, signée le 5 juin 1992 à Rio de Janeiro, entrée en vigueur le 29 décembre 1993, *U.N.T.S. vol. 1760*, p. 79.

17 *4ème édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique – Résumé et conclusions*, Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Montréal, 2014, 20 p.

« sur la base des tendances actuelles, les pressions sur la biodiversité continueront de s'accroître au moins jusqu'en 2020, et [...] la biodiversité poursuivra son déclin »¹⁸.

Bien entendu, la notion de « succès » d'une convention ou, plus globalement, d'un régime environnemental peut avoir plusieurs acceptions¹⁹. Nous l'entendons ici comme le fait que les objectifs affichés d'une convention aient été atteints²⁰. Or, l'article 1 de la CDB dispose « Les objectifs de la présente Convention [...] sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques ». Le rapport de 2014 indique clairement que la réalisation de ces objectifs est, pour le moment, compromise. Cet état de fait est en partie dû à la nature même de cette convention, dont la négociation difficile²¹ a mené à l'adoption de mesures vagues et non contraignantes²².

Pour autant, la convention n'est pas simplement une lettre morte. En témoigne l'adoption de deux protocoles, l'un sur l'accès aux ressources et le partage des avantages²³ et l'autre sur la biosécurité²⁴, ou encore la vaste diffusion qu'ont connue plusieurs des concepts et objectifs élaborés en son sein²⁵. Aussi, et à la différence de la CITES, la CDB dispose d'un mécanisme financier pour assister les pays en développement dans la réalisation dans leurs obligations²⁶. Si les dispositions initiales de la CDB pouvaient laisser un doute quant à l'identité de ce mécanisme, les premières décisions de la COP de la CDB vinrent clarifier le rôle du FEM en tant que mécanisme financier.

• Le Fond pour l'Environnement Mondial

Le Fond pour l'Environnement Mondial (FEM) voit le jour en 1991 sous la forme d'un programme de la Banque Mondiale ayant pour objet d'apporter une aide financière aux projets promouvant le développement durable et la protection de l'environnement²⁷. L'aide financière est apportée aux projets portés par des pays en développement et des pays d'économie en transition dans le but d'en étendre les bénéfices au-delà des simples frontières nationales. Le FEM ne finance donc pas des projets dans leur intégralité, mais simplement ces coûts dits « incrémentaux ».

18 *Ibid.*, p. 3.

19 Le Prestre (P.), *Protection de l'environnement et relations internationales : les défis de l'écopolitique mondiale*, Armand Colin, Paris, 2005, 478p., pp. 330-342.

20 *Ibid.*, p. 332.

21 Pour un récit détaillé, voir F. McCONNEL, *The Biodiversity Convention A Negotiating History*, Kluwer Law International, Londres, 1996, 223 p. Le chapitre 18 (pp. 82-99) sur les dernières étapes de la négociation donne à voir les très nombreux obstacles inhérents à toutes négociations internationales.

22 Comme l'illustre l'usage systématique de la formule « dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra » dans chaque article de la convention.

23 Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages, adopté le 20 octobre 2010, entré en vigueur le 12 octobre 2014.

24 Protocole de Cartagena sur la Biosécurité, adopté le 29 janvier 2000, entré en vigueur le 11 septembre 2003.

25 Par exemple, les Principes et Directives d'Addis Ababa pour l'utilisation durable de la diversité biologique adoptés par la COP de la CDB en 2004 ont ensuite été repris par la CITES. Le Plan Stratégique pour la Biodiversité est un autre exemple de diffusion sur lequel nous reviendrons plus en détail dans cette étude.

26 Voir articles 21 (Mécanisme de financement) et 39 (Arrangements financiers provisoires) de la CDB.

27 Fond pour l'environnement mondial, *Le FEM de A à Z · Le Guide du Fonds pour l'environnement mondial*, FEM, Washington, 2015, 91 p., p. 7.

En 1994, le FEM connaît une restructuration et devient une institution à part entière. Ses liens avec la CDB sont formalisés avec l'adoption d'un Memorandum d'accord entre la COP de la Convention et le Conseil du FEM²⁸.

À ce jour, le FEM remplit le rôle de mécanisme financier pour cinq conventions différentes : la CDB, mais aussi la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants et la Convention de Minamata sur le mercure²⁹.

Les ressources du FEM sont renouvelées tous les quatre ans par les États contributeurs et sont ensuite réparties selon de grandes lignes stratégiques établies sur la base des recommandations faites par les COP des conventions pour lesquelles il est le mécanisme financier. On note cependant que les lignes directrices formulées par la CDB s'éloignent quelque peu de la logique générale de financement du FEM.

En effet, arguant de la nécessité de l'assistance financière aux pays en développement afin de protéger la biodiversité en tant que préoccupation commune de l'humanité, la COP de la CDB a appelé à ce que les règles de financements du FEM ne reposent pas systématiquement sur une logique *sine qua non* de bénéfices transfrontaliers en ce qui concerne la biodiversité³⁰. Ainsi, cet aménagement permet le financement, entre autres, de projets visant à l'élaboration de stratégies nationales pour la biodiversité dans certains pays en développement³¹.

• De nombreuses interconnexions

Une simple présentation de ces trois éléments ne permet pas de mettre en évidence les différents liens pouvant exister entre eux. En effet, pourquoi évoquer la CITES alors que le FEM est le mécanisme financier de la CDB et, qu'en tant que tel, celui-ci ne finance que des projets ayant pour but de contribuer à l'application de cette convention ?

Cette remarque est sans compter les très nombreux liens s'étant tissés au fil des années entre les différentes conventions relatives à la biodiversité. Cet élan global vers une synergie, principalement portée par les institutions *ad hoc* des conventions³², cherche à rationaliser les activités de mise en œuvre de chacune des conventions afin de promouvoir l'harmonisation et éviter les doublons préjudiciables³³.

28 Le Memorandum en question est inscrit en annexe à la décision CDB III/8, Memorandum d'accord entre la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique et le Conseil du Fonds pour l'environnement mondial.

29 Page internet FEM : [<https://www.thegef.org/about/organization>], consulté le 17/10/2016.

30 J.-M. ARBOUR, S. LAVALLÉE, H. TRUDEAU, *Droit international de l'environnement*, 2^e éd., Editions Yvons Blais, Cowansville, 2012, 1232 p., p. 745. Cette tendance est visible dès la cinquième COP avec la décision V/13 portant sur les orientations à propos du mécanisme de financement.

31 Nous reviendrons davantage sur ce point dans la prochaine section de notre analyse.

32 UNEP-WCMC, *Promoting Synergies within the cluster of biodiversity-related multilateral environmental agreements*, *op.cit.*, p. 84. Le rapport souligne le fait que le processus de synergie n'est pas encore suffisamment approprié par les parties aux conventions.

33 *Ibid.*, p. 24.

C'est dans ce contexte de rapprochement que le Secrétariat de la CITES a perçu plusieurs opportunités de financement pour les « activités CITES ». Nous présenterons dans une première partie les différentes stratégies mises en œuvre par le Secrétariat à cette fin (1) pour ensuite prendre du recul et proposer une analyse juridique des phénomènes ainsi décrits (2).

L'ensemble des développements de cette étude a été réalisé grâce à une analyse détaillée des différents documents officiels mis à disposition par les institutions étudiées. Ce choix méthodologique implique qu'il peut y avoir un écart entre nos descriptions et les réalités concrètes des régimes environnementaux. Néanmoins, l'important effort de transparence des institutions étudiées tempère ce risque.

1) La mobilisation de stratégies innovantes d'accès aux ressources du FEM par le Secrétariat de la CITES

L'étude des pratiques du Secrétariat de la CITES, à travers la documentation officielle disponible, met en évidence deux approches.

La première est basée sur l'incorporation de certaines dispositions dans les Stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité (SPANB) dont la mise en œuvre peut s'appuyer sur les ressources du FEM (1.1.). En somme, si les SPANB prévoient explicitement des activités contribuant à la mise en œuvre de la CITES, ces activités pourront bénéficier des ressources du FEM.

La seconde, récemment abandonnée, a cherché à faire du FEM le mécanisme financier de la CITES sur la base de l'incorporation du Plan Stratégique pour la Diversité Biologique et ses Objectifs d'Aichi dans « la vision de stratégie CITES 2008-2020 »³⁴(1.2.).

Tout au long de cette partie, nous nous référerons au Secrétariat comme un acteur autonome alors que les documents que nous citons indiquent pourtant que ce dernier a été mandaté par les autres organes de la convention pour agir de façon précise. Cette situation peut porter à croire que l'usage d'expressions et de tournures soulignant la prise d'initiative du Secrétariat est inapproprié. Une analyse plus détaillée montre cependant que le Secrétariat de la CITES n'a pas été qu'un simple exécutant. La dernière partie de cette étude développera davantage ce point (voir paragraphe 2) 2.2. a.).

1.1. Une première stratégie : l'incorporation de dispositions relatives à la CITES dans les Stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité

Pour comprendre la stratégie mise en œuvre par le Secrétariat de la CITES pour accéder aux ressources du FEM grâce aux SPANB (b), il faut dans un premier temps présenter ces instruments et leurs modalités de financement (a).

³⁴ CITES, Résolution Conf. 16.3, *Vision de la stratégie CITES pour 2008-2020*.

a. Un instrument à l'élaboration et à la mise en œuvre complexes

Les SPANB sont présentés comme étant les principaux instruments de mise en œuvre de la CDB. Prévus à l'article 6 de l'accord, ces instruments sont censés établir, à l'échelle nationale, les grandes lignes directrices d'application de la CDB³⁵. La lecture de l'article 6 doit être complétée par celle de l'article 10 (a) concernant l'intégration des considérations pertinentes dans le processus décisionnel national et l'article 26 concernant la soumission périodique de rapports d'application.

Pour autant, sur la base de ces seuls articles, la mise en œuvre de cette obligation reste vague.

De très nombreux outils ont donc été élaborés pour assister les parties à la CDB dans la confection de leurs stratégies nationales. Ainsi, aux côtés de très nombreuses décisions de COP proposant des lignes directrices volontaires pour la réalisation de ces documents stratégiques³⁶, on retrouve d'abondantes études produites par différentes institutions engagées dans le domaine de la biodiversité. Recensés sur le site internet de la CDB, on peut citer notamment des guides techniques émanant du Programme des Nations Unies pour l'Environnement ou encore d'ONG telles que BirdLife International ou Fauna and Flora International³⁷. Le site de la CDB comporte d'ailleurs une section « renforcement des capacités SPANB » pour assister les parties dans le respect de leur obligation par la mise à disposition de modules dédiés ou par la tenue régulière d'ateliers de travail.

Un aperçu de quelques SPANB permet de comprendre la complexité que peut représenter leur élaboration. Par exemple, le SPANB de la Guinée-Bissau, soumis en mai 2016, est un document de plus de 150 pages où sont listés plus de 120 types d'action répartis parmi 20 objectifs nationaux³⁸. Le SPANB français est pour sa part moins imposant, avec un peu plus d'une cinquantaine de pages, mais établit tout de même vingt objectifs différents, tous étant en lien direct avec les objectifs d'Aichi adoptés en 2010³⁹.

Il faut enfin souligner que depuis l'adoption du Plan Stratégique pour la Diversité Biologique et ses Objectifs d'Aichi, les parties à la CDB ont été invitées à réviser leurs SPANB afin que ceux-ci soient alignés avec le nouveau cadre stratégique de la convention⁴⁰. Cette adaptation nécessaire démontre que les SPANB n'ont pas vocation à être des documents définitifs. 2020, l'année d'échéance de l'actuel Plan Stratégique, verra probablement l'adoption d'un nouveau plan suite au constat d'échec du précédent. Alors, les parties auront encore une fois à élaborer un nouveau document.

Mais la rédaction de ces documents n'est pas la seule difficulté. En effet, qu'importe la qualité des SPANB si ceux-ci ne sont pas effectivement appliqués à l'échelle nationale. Il est donc primordial

35 L'article 6 de la CDB est un des rares articles ne comportant pas la formule : « dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra ».

36 Le site de la CDB recense plus d'une vingtaine de lignes directrices issues des décisions de la COP. Voir [<https://www.cbd.int/nbsap/guidance.shtml>], consulté le 17/10/2016.

37 Voir [<https://www.cbd.int/nbsap/guidance-tools/guidelines.shtml>], consulté le 17/10/2016.

38 L'ensemble des SPANB soumis à la CDB sont disponibles à l'adresse suivante : [<https://www.cbd.int/nbsap/search/default.shtml>], consulté le 17/10/2016.

39 *Idem.*

40 CDB, décision X/2, Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, 3) c.

d'apporter aux pays en développement les ressources nécessaires à l'élaboration de ces documents, mais aussi, et surtout, à leur mise en œuvre.

L'assistance du FEM répond à ce constat et permet aux pays développés de bénéficier de fonds tant pour la réalisation des SPANB⁴¹ que pour leur application subséquente. Cette approche est d'ailleurs soulignée dans la « Stratégie pour la Biodiversité-FEM6 » fixant les grandes orientations de financement pour la période 2014-2018⁴².

Le Secrétariat de la CDB fait état d'un grand nombre de SPANB réalisé grâce aux financements du FEM⁴³. Cela fait donc autant d'opportunités d'accès aux fonds pour des activités d'application de ces SPANB. C'est ici qu'intervient la stratégie d'accès aux fonds du Secrétariat de la CITES.

b. La prise en compte appropriée de la CITES dans les SPANB

La question de la coexistence et de la coordination des différentes conventions portant sur la biodiversité est un enjeu central du « *biodiversity cluster* »⁴⁴. Cette préoccupation est d'ailleurs apparente dès l'adoption de la CDB en 1992, notamment au regard de son article 22 concernant les relations de la CDB avec les autres conventions internationales. Néanmoins, ce seul article précisant que la convention n'affectera pas les droits et obligations issus d'autres traités n'est pas suffisant en soi pour permettre une harmonisation efficace entre les différents accords. De nombreuses initiatives ont donc été menées entre les diverses institutions pertinentes pour permettre une maximisation des synergies.

Dans le contexte de la CITES, la COP a adopté dès 1997 une résolution faisant état de sa collaboration avec la CDB, notamment via l'existence d'un mémorandum d'accord entre les deux secrétariats⁴⁵. Outre un appel à la consultation entre les différentes parties afin d'éviter toute duplication, cette résolution fait déjà état des possibilités d'accès aux fonds du FEM.

Il faut cependant attendre 2010 et l'adoption du nouveau Plan Stratégique pour la Diversité Biologique pour constater un regain d'activité de la part des institutions de la CITES sur la question de l'accès aux ressources du FEM. Cela peut s'expliquer en partie par la présence dans le Plan Stratégique d'une forte emphase sur la nécessité de synergies entre les différentes conventions portant sur la biodiversité, notamment dans l'élaboration des SPANB⁴⁶.

41 Par exemple, les SPANB de la Guinée-Bissau précédemment évoqués ont pu être élaborés grâce à l'assistance financière du FEM.

42 FEM, *The GEF-6 Biodiversity Strategy*, FEM, Washington, 2014, 36p. On retrouve cette approche de financement en amont et en aval dans les précédentes « stratégies biodiversité » du FEM.

43 Le site internet de la CDB fait état de 130 pays éligibles ayant accédé aux fonds du FEM, [<https://www.cbd.int/nbsap/guidance-tools/finance/default.shtml>], consulté le 17/10/2016.

44 UNEP-WCMC, *Promoting Synergies within the cluster of biodiversity-related multilateral environmental agreements*, *op. cit.*

45 CITES, Résolution Conf. 10.4 (Rev. CoP14), Coopération et synergie avec la Convention sur la diversité biologique.

46 CDB, Décision X/II, *op. cit.*, 3) f. Le plan stratégique pour la Convention sur la diversité biologique, adopté en 2002, n'évoque pas une seule fois les autres conventions relatives à la biodiversité. Voir CDB, décision VI/26, Plan stratégique pour la Convention sur la diversité biologique.

Par exemple, dès février 2011, une notification intitulée « *CITES and National Biodiversity Strategies and Action Plans under the Convention on Biological Diversity* »⁴⁷ a été faite aux parties de la CITES. Cette notification fait suite à la décision 15.20 de la COP de la CITES⁴⁸ appelant le Secrétariat à explorer les différentes voies de financement possibles pour fournir une assistance technique aux membres de la convention.

Ce document fait clairement état des possibilités de financements offertes aux pays en développement pour les activités concernant le commerce international d'espèces en danger si ces activités sont directement incorporées dans leurs SPANB. Suivant cette logique, le Secrétariat a donc élaboré un guide pratique pour le développement, l'évaluation, la révision et la mise à jour des SPANB⁴⁹.

Ce guide, paru en avril 2011, n'a en soi aucune valeur juridique ni de portée normative. Une lecture détaillée du document montre que celui-ci est davantage un document d'information n'ayant que très peu de passages « normatifs » indiquant clairement les démarches à effectuer pour modifier de façon appropriée des SPANB. En tant qu'indication normative, on peut évoquer la présence d'une « boîte » sur la façon d'incorporer les objectifs de la CITES dans les SPANB. Si l'on prend en considération les trois pôles de normativité proposés par Catherine Thibierge, à savoir la valeur, la portée et la garantie normative, il apparaît que ce guide est dénué de toute force normative⁵⁰. D'autres critères peuvent aussi être pris en compte pour analyser cette production du Secrétariat, comme ceux de la légalité, de l'effectivité et de la légitimité⁵¹, ou encore ceux de l'obligation, la précision et la délégation⁵², mais tous mènent à une conclusion similaire : cette production n'est pas juridique et est peu normative.

Ce défaut juridique et normatif rend donc difficile de mesurer l'impact réel qu'a pu avoir ce guide pratique. Cependant, force est de constater – sans pour autant établir un lien formel de causalité – que plusieurs activités contribuant aux objectifs de la CITES ont bénéficié des financements du FEM, grâce à l'incorporation de dispositions pertinentes dans les SPANB.

Par exemple, le Myanmar a bénéficié de fonds pour un projet de renforcement de capacités contribuant au projet CITES-MIKE⁵³ (projet concernant le commerce illicite d'ivoire d'éléphants). Ce financement fut possible grâce à l'incorporation dans le SPANB du Myanmar de dispositions concernant l'établissement d'un système de suivi pour le commerce illégal d'espèce en danger⁵⁴. Le nouveau SPANB du Myanmar, soumis en janvier 2016 et réalisé grâce aux fonds du FEM, comporte

47 *CITES and National Biodiversity Strategies and Action Plans under the Convention on Biological Diversity*, Notification n° 2011/021, disponible en ligne : [<https://cites.org/sites/default/files/eng/notif/2011/E021.pdf>], consulté le 17/10/2016.

48 CITES, Décision 15/20, Financement des projets relatifs à la conservation et à la gestion d'espèces.

49 Secrétariat de la CITES, *Contributing to the development, review, updating and revision of National Biodiversity Strategies and Action Plans (NBSAPs) A Draft Guide for CITES Parties*, avril 2011, disponible en ligne : [<https://cites.org/sites/default/files/eng/notif/2011/E026A.pdf>], consulté le 17/10/2016.

50 C. THIBIERGE *et alii*, *La force normative – Naissance d'un concept*, L.G.D.J, Paris, 2009, 891p., pp. 821-831.

51 F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Facultés universitaires de Saint Louis, Bruxelles, 2002, 587 p., pp. 324-341.

52 K. ABBOTT, R. KEOHANE, A. MORAVCSIK *et al.*, « The concept of legalization », *International Organization*, vol. 54, n° 3, pp. 401-419.

53 Projet GEF/5159, Strengthening sustainability of protected area management, approuvé en 2013. Le projet, réalisé grâce à l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a bénéficié de plus de 6 millions de dollars de la part du FEM.

54 Voir note 38, p. 83, §. 5.1.3.1.

d’ailleurs une disposition non équivoque appelant à appliquer et faire respecter les dispositions de la CITES⁵⁵.

On peut aussi citer un projet sud-africain, approuvé en 2012, visant à un renforcement des capacités légales pour lutter contre les crimes touchant les espèces sauvages⁵⁶. Les financements ont encore une fois été obtenus grâce à l’incorporation de dispositions pertinentes dans le SPANB de l’Afrique du Sud. Or le SPANB sud-africain a été soumis en 2006, cinq années avant la diffusion des lignes directrices du Secrétariat de la CITES. Cela met donc en évidence les difficultés à mesurer l’impact de ces lignes directrices.

Aussi, si l’on tente une analyse générale de l’ensemble des SPANB soumis depuis 2010, on constate que toutes les parties à la CITES n’ont pas systématiquement incorporé de dispositions relatives au commerce illégal d’espèce en danger⁵⁷. Beaucoup de SPANB évoquent la CITES comme étant une convention pertinente applicable à l’échelle nationale, mais tous n’incorporent pas dans leurs objectifs des références précises concernant les moyens de mise en œuvre de cette convention. Aussi, les SPANB évoquent parfois la nécessité de mener des actions contre le commerce illicite d’espèce sauvages et le braconnage sans pour autant faire de renvois clairs à la CITES⁵⁸, ce qui rend délicat d’établir des liens formels entre ces documents et la convention.

L’incorporation des objectifs de la CITES dans les SPANB n’est donc pas nécessairement explicite ou systématique. Ne s’appuyant sur aucune obligation, cette stratégie apparaît comme incertaine, car irrémédiablement liée à la volonté et à la capacité des États à l’appliquer.

La seconde stratégie mise en œuvre par le Secrétariat, bien qu’elle ait été récemment abandonnée, aurait théoriquement permis d’éviter une telle incertitude.

1.2. Une seconde stratégie : La tentative – avortée – d’accès direct au FEM

Parallèlement à l’incorporation des objectifs de la CITES dans les SPANB de ces parties, le Secrétariat de la CITES a cherché le moyen d’accéder directement aux ressources du FEM. Cette approche a consisté en l’incorporation des Objectifs d’Aichi dans la vision stratégique de la CITES (a), mais a été abandonnée sans explication détaillée, probablement en raison de la complexité de sa mise en œuvre pour le FEM et d’un renforcement récent de la première stratégie (b).

a. La diffusion du Plan Stratégique pour la Diversité Biologique et de ses Objectifs d’Aichi comme étape préalable à l’accès au FEM

L’adoption en 2010 du Plan Stratégique pour la Diversité Biologique et de ses Objectifs d’Aichi dans le cadre de la CDB fut suivie d’une très large diffusion au sein du « *biodiversity cluster* ». Dans

55 Voir note 38, p. 87, action 12.2.1, « *Fully implement and enforce the requirements of the CITES Convention through national legislation* ».

56 Projet GEF/4937, Strengthening Law Enforcement Capabilities to Combat Wildlife Crime for Conservation and Sustainable Use of Species in South Africa, approuvé en 2012. Le projet, réalisé grâce à l’appui du Programme des Nations Unies pour l’Environnement (PNUE) a bénéficié de plus de 2,5 millions de dollars de la part du FEM.

57 Analyse réalisée en mars 2016 sur la base de 71 SPANB soumis depuis 2010. .

58 C’est le cas notamment de l’addendum du SPANB indien soumis en 2014, voir note 30, p. 37.

le cadre de l'initiative CIRCULEX, nous avons réalisé une étude de ce phénomène qui a permis d'en mettre en évidence plusieurs aspects⁵⁹. D'une part, le fait que cette diffusion a été grandement favorisée par l'action des secrétariats des différentes conventions portant sur la biodiversité et, d'autre part, que les effets cumulés de cette diffusion pouvaient être très importants. Parmi ces effets, nous avons évoqué l'harmonisation des buts des conventions du « *biodiversity cluster* » et un possible accès aux ressources du FEM. Ce dernier point a donné à voir les velléités du Secrétariat de la CITES concernant un accès plus direct au FEM.

La logique avancée était la suivante : en incorporant dans la vision stratégique de la CITES des dispositions indiquant que les activités de la convention contribuent à la réalisation de plusieurs Objectifs d'Aichi, il sera possible d'accéder directement aux ressources du FEM, celles-ci étant dédiées à la réalisation du Plan Stratégique pour la Diversité Biologique et ses Objectifs d'Aichi.

Cette incorporation dans la vision stratégique de la CITES avait été qualifiée de « premier pas » vers un accès direct au FEM⁶⁰. L'étape supplémentaire aurait donc consisté en l'adoption d'un mémorandum entre la COP de la CITES et le Conseil du FEM afin de préciser les modalités de financement pour les activités CITES. La COP de la CITES avait d'ailleurs indiqué au Secrétariat de continuer son travail sur la question⁶¹.

Le succès d'une telle approche aurait été un fait marquant pour le droit international de l'environnement. En effet, le FEM est supposé être le mécanisme financier de conventions comportant des dispositions l'indiquant clairement. On peut donc imaginer qu'il eut été nécessaire pour les parties de la CITES d'amender le texte de la convention pour que le FEM y soit incorporé en tant que mécanisme financier. Or, la procédure d'amendement de la CITES est complexe et les précédents amendements ont pris plusieurs décennies à entrer en vigueur⁶². L'incorporation de références adéquates dans la vision stratégique de la CITES ainsi que l'adoption d'un mémorandum apparaît comme des outils plus souples et rapides pour parvenir à un effet comparable : l'accès aux ressources.

En somme, une telle hypothèse aurait été une illustration flagrante des avantages des normes souples, de la « *soft law* », sur les procédés traditionnels du droit international public. D'ailleurs, celle-ci s'est déjà concrétisée en ce qui concerne la Convention des Nations Unies sur la désertification dont le texte initial ne mentionne pas le FEM en tant que mécanisme financier⁶³.

Une telle issue n'est cependant plus à l'ordre du jour.

59 G. FUTHAZAR, « The Diffusion of the Strategic Plan for Biodiversity and Its Aichi Biodiversity Targets within the Biodiversity Cluster: An Illustration of Current Trends in the Global Governance of Biodiversity and Ecosystems », *Oxford Yearbook of International Environmental Law*, vol. 25, n° 1, 2015, pp. 133-166.

60 CITES, SC 65 Doc.17, Accès au financement, y compris au financement du FEM et mécanismes innovants, §. 23, « En mentionnant le Plan d'action pour la biodiversité et les Objectifs d'Aichi dans la Vision stratégique 2008-2020 de la CITES, la Conférence des Parties a ouvert la voie pour le secteur biodiversité du FEM aux questions liées aux espèces contribuant à la réalisation des objectifs d'Aichi ».

61 CITES, Décision 16.2, Accès aux financements accordés par le Fonds pour l'environnement mondial.

62 L'amendement de Gaborone devant permettre aux organisations régionales d'intégration économique d'être des membres à part entière de la CITES a pris 30 ans pour entrer en vigueur. Voir, CITES, notification n° 2013/045, Entry into force of the amendment to Article XXI of the text of the Convention (Gaborone, 30 April 1983).

63 Ce cas de figure est exposé par le Secrétariat de la CITES dans le document SC 61 Doc. 16, Accès aux finances, y compris financement par le FEM, annexe II, Process Followed by UNCCD to Designate GEF as its Financial Mechanism.

b. La complexité du réseau institutionnel du FEM comme hypothèse justifiant l'abandon

Alors que les réunions du Conseil Permanent donnaient à croire que la prochaine COP de la CITES allait être décisive sur cette question, la réunion de janvier 2016 a mis fin de façon abrupte à une telle hypothèse.

En effet, les conclusions du groupe de travail portant sur la question de l'accès au FEM furent brèves et laconiques : il n'apparaît pas nécessaire de continuer la démarche d'accès direct au FEM⁶⁴. Cette conclusion est d'autant plus surprenante que le document faisant état des travaux du groupe de travail sur cette question n'est pas disponible. Les documents de travail élaborés pour la COP 17 n'apportent pas plus d'information quant aux raisons d'un tel abandon⁶⁵. Il semble alors que la stratégie principale de la CITES pour l'accès aux ressources du FEM demeure l'usage de SPANB comportant les dispositions appropriées. Il est difficile d'établir avec certitude les raisons d'un tel abandon en se basant uniquement sur la documentation officielle de la CITES, de la CDB ou du FEM. Néanmoins, après analyse des documents d'évaluation du FEM, une hypothèse se dessine : la trop grande complexité du réseau institutionnel du FEM.

Le FEM n'attribue pas directement ses ressources aux acteurs en charge des projets financés. Pour ce faire, le fond passe par un ensemble d'agences d'application dont le nombre a augmenté au fil des années. Cette augmentation parallèle à celles des conventions faisant du FEM leur mécanisme financier a entraîné la création d'un réseau de plus en plus dense⁶⁶. La cinquième évaluation globale des performances du GEF⁶⁷ indique très clairement que cette densité est aujourd'hui problématique.

« Concernant son réseau, et en raison du nombre d'acteurs impliqués, le FEM dépasse actuellement le nombre de communications et d'interactions permettant un réseau de communication efficace et efficient »⁶⁸.

De plus, paradoxalement, l'effort de synergie des conventions liées au FEM a entraîné une surcharge administrative pour les organes du FEM qui ont maintenant à gérer des enjeux de coordination complexe dans des domaines mêlant de nombreuses considérations⁶⁹.

L'ensemble de ces éléments indiqués par bureau indépendant d'évaluation peut porter à croire que l'abandon de la stratégie d'accès direct au FEM est le résultat d'une prise en considération de cet état de fait par le groupe en charge d'examiner les possibilités d'accès au fond, d'autant plus que ce

64 CITES, SC. 66 Summary Record, p. 5, « *Furthermore, the FBSC recommended that the Secretariat need not implement Decision 16.2 a)* »

65 CITES, CoP17 Doc. 7.5, Accès aux finances, y compris le financement par le FEM, §.8, « *Comité a décidé de recommander à la Conférence des Parties, à la présente session, de ne pas poursuivre la mise en œuvre de la décision 16.2* ».

66 Certains auteurs évoquent d'ailleurs la « galaxie du FEM », L. BOISSON DE CHAZOURNES, « *The Global Environment Facility Galaxy : On Linkages among Institutions* », *Max Planck United Nations Yearbook*, vol. 3, 1999, pp. 242-285.

67 FEM, *Fifth overall performance study of the GEF – At the crossroads for higher impact*, Global Environment Facility Independent Evaluation Office, Washington, 2014, 108 p.

68 *Ibid.*, p. 11. Traduction de l'auteur : « *On the network, the GEF is now over the limit of the number of communication and interaction that allow for an effective and efficient communication network, given the number of actors involved* ».

69 *Ibid.*, p. 36.

groupe a été en liaison avec le Secrétariat du FEM et ses agents d'exécution durant la durée de son mandat⁷⁰. L'ajout d'une convention dans un réseau déjà saturé (voir figure 1) aurait probablement affaibli le fonctionnement général du FEM qui souffre déjà de nombreuses lacunes. Par extension, cela aurait mené à une potentielle ineffectivité de la stratégie, le FEM risquant alors de ne pas pouvoir fonctionner.

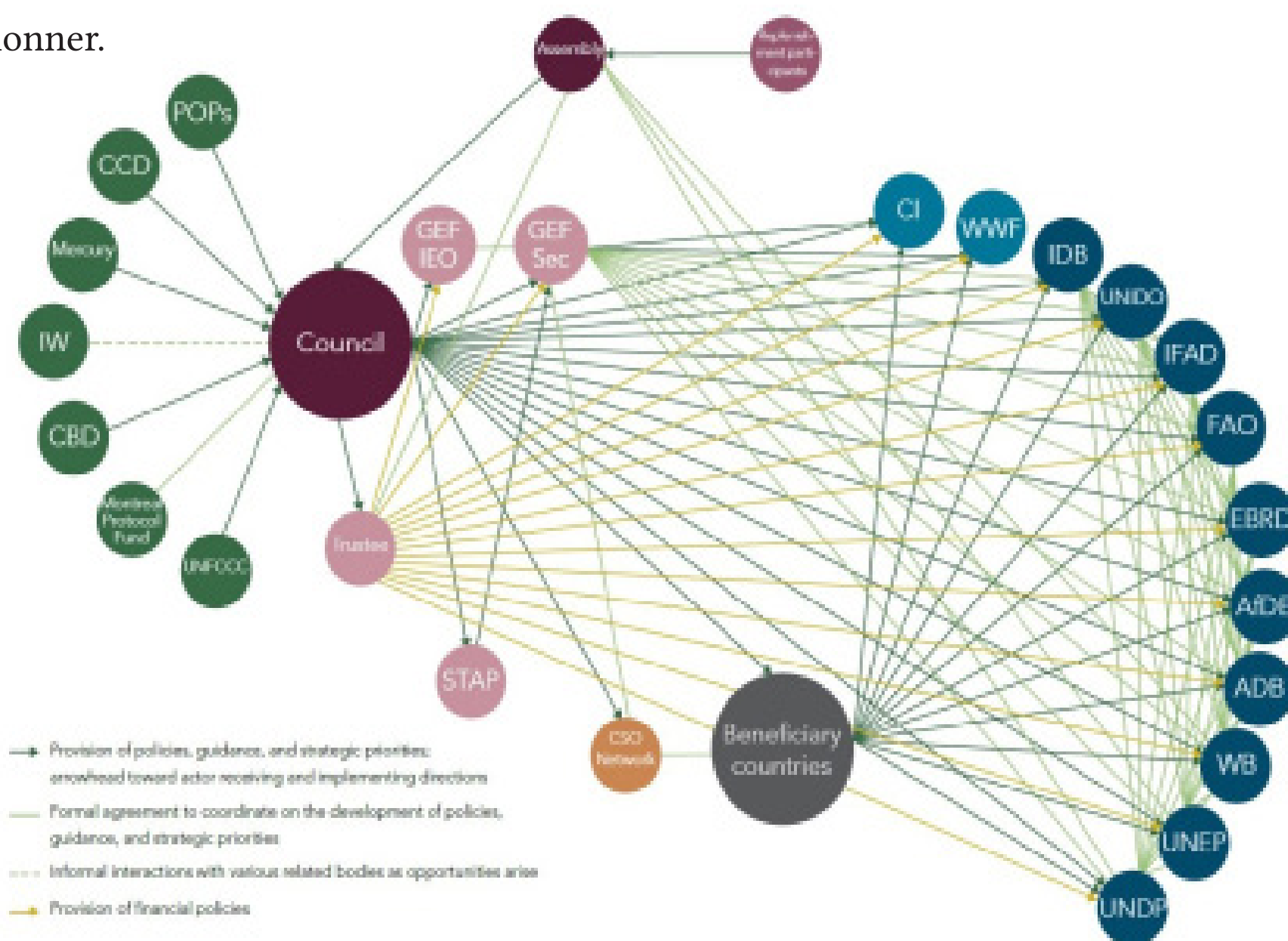


Figure 1 : Le réseau institutionnel du FEM⁷¹ (source : FEM, *Fifth overall performance study of the GEF – At the crossroads for higher impact, op. cit., p. 37*).

Pour autant, le recours à cette approche aurait permis aux activités CITES d'obtenir des financements sans avoir à dépendre de l'incorporation de dispositions adéquates dans les SPANB. Cela aurait donc pallié à l'incertitude concernant l'application des lignes directrices de la CITES et permis aux États n'ayant pas encore mis à jour leur SPANB, mais souhaitant tout de même bénéficier de ressources pour des activités concernant le commerce d'espèces sauvages, de bénéficier d'un soutien financier. En somme, cette seconde approche présentait plus de garanties pour atteindre une plus grande effectivité de la CITES.

Néanmoins – et cela constitue peut-être un autre élément pouvant justifier l'abandon de cette approche – l'harmonisation des SPANB semble connaître un succès grandissant grâce à l'intense collaboration du FEM et du Secrétariat de la CITES. Par exemple, l'adoption du « *Global Wildlife Program* » par le FEM a contribué à maintenir à l'agenda international la question du trafic illégal d'espèces sauvages⁷². Le Secrétariat de la CITES fait état d'une vingtaine de projets ayant pu bénéficier de soutien financier grâce à ce programme⁷³. Plus encore, le Secrétariat fait partie du comité

70 CITES, CoP17 Doc. 7.5, *op. cit.*, §.8.

71 Il serait aussi justifié d'ajouter à ce schéma des flèches partant des pays bénéficiaires vers les conventions, car les orientations données par les conventions au FEM sont, après tout, le résultat des négociations entre États membres.

72 A cela, on peut aussi évoquer l'adoption d'une résolution des Nations unies sur le trafic illégal d'espèces sauvages. Assemblée générale des Nations Unies, résolution A/RES/69/314, Lutte contre le trafic des espèces sauvages, 30 juillet 2015.

73 CITES, CoP 17 Doc. 7.5, *op. cit.*, §.13 et p. 11.

directeur de ce programme en tant que membre « non-exécutant » et y apporte ses connaissances et expériences dans le domaine⁷⁴.

Suivant une logique pragmatique de « coûts-avantages », il apparaît donc que la poursuite de la première approche semble plus efficace que de longues démarches juridiques et institutionnelles pour tenter d'accéder directement aux ressources du FEM.

Ces différentes stratégies mises en œuvre par les institutions de la CITES se situent à la frontière floue de ce qui pourrait être considéré comme relevant de la discipline juridique. Le premier cas illustre l'usage d'outils dépourvus de force normative afin d'orienter la réalisation d'une obligation conventionnelle extérieure tandis que le second cas illustre les possibles conséquences de l'accumulation de normes souples. Néanmoins, en ce que ces phénomènes ont pour but d'accroître l'effectivité d'une convention grâce à l'allocation appropriée de ressources, il semble pertinent de les étudier. En effet, une telle étude peut permettre d'identifier de nouvelles pratiques participant potentiellement au renforcement de l'effectivité du droit international de l'environnement.

Il est alors utile de s'interroger de façon plus générale sur la portée juridique des phénomènes que nous venons de décrire.

2) Quelle lecture juridique de tels phénomènes ?

S'inscrivant dans le cadre de l'initiative CIRCULEX, cette étude a pour objet de discuter d'un phénomène de circulation de norme dans la gouvernance globale de la biodiversité. Cependant, bien que l'on distingue deux stratégies pour l'accès aux ressources du FEM s'appuyant toutes deux sur la CDB, la nature même des objets ayant circulé reste indéterminée. Que signifie, juridiquement, d'incorporer dans un SPANB une référence à la CITES ? De même, que sont ces Plans Stratégiques ou Objectifs d'Aichi ayant été incorporés dans la vision stratégique de la CITES ? (2.1.)

Au-delà de la caractérisation juridique de cette circulation, cette étude propose également de reconsidérer les Secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement. Bien souvent ignorés par la discipline juridique, ils font pourtant l'objet d'un nombre grandissant d'analyses de la part des sciences politiques. La dernière partie de notre analyse tâchera de démontrer la pertinence de la prise en compte de ces institutions pour les juristes tout en soulignant la nécessité d'une lecture transdisciplinaire de l'activité de ces institutions (2.2.).

2.1. La nature des objets en circulation

N'étant ni des droits, ni des obligations, il semble que les éléments que les institutions de la CITES cherchent à « mettre en circulation » échappent à la notion de norme⁷⁵. Plusieurs concepts juridiques permettent néanmoins de saisir la nature de ces éléments.

⁷⁴ *Ibid.*, §.12.

⁷⁵ Entendu tant dans son acception juridique que dans sa définition générale comme faisant référence à la notion de règle à suivre.

Tout d'abord la notion d'objet et but des traités s'avère utile pour situer la seconde stratégie⁷⁶ mise en œuvre par le Secrétariat (a).

Concernant la première stratégie⁷⁷, nous pensons que celle-ci, bien qu'elle puisse avoir les apparences d'un cas de circulation de normes, relève davantage de l'application de normes particulières : les « normes interstitielles ». Ce concept proposé par le professeur Lowe⁷⁸ permet une lecture juridique plus appropriée de cette stratégie (b).

a. Les Plans Stratégiques et Objectifs comme indicateurs des buts des traités

Évoquée à plusieurs reprises dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, et façonnant de façon significative l'application de certains de ses articles, « l'objet et le but de traité » demeure une expression dont la définition exacte s'avère délicate.

Sur ce thème, on observe une opposition entre deux courants doctrinaux. D'une part, la doctrine anglo-saxonne pour qui l'objet et le but d'un traité ne peuvent être considérés séparément, mais forment un tout permettant une interprétation téléologique de l'accord international⁷⁹ et, d'autre part, la doctrine française voyant une différence nette entre la notion objet et de but, comparable à celle existant entre objet et cause en droit des obligations.

Dans notre précédente étude de la diffusion de la Stratégie pour la Biodiversité et ses objectifs d'Aichi⁸⁰, nous avons retenu la distinction opérée par le courant francophone de la doctrine, car celle-ci permettait de qualifier juridiquement ce que sont ces objets qui ne sont pas assimilables en tant que tels à des obligations conventionnelles.

Dans le commentaire article par article des conventions de Vienne sur le droit des traités des professeurs Corten et Klein, est posée la distinction suivante entre objet et but :

« Le but renvoie à un 'critère fonctionnel' en ce qu'il met en relief **la finalité poursuivie par un traité**. Quant à l'objet, il fait appel à un 'critère matériel' axé sur **le corpus de normes à établir pour réaliser l'objectif poursuivi par un traité**. »⁸¹

Cette définition est similaire à celle donnée par le professeur Yasseen lors de son cours à l'Académie de droit international de La Haye⁸².

76 Pour rappel : l'accès direct au FEM grâce à l'incorporation du Plan Stratégique pour la Diversité Biologique dans la vision stratégique de la CITES.

77 L'accès aux ressources du FEM pour les activités CITES grâce à l'incorporation de références pertinentes dans les SPANB des pays en développement ou aux économies en transition.

78 V. LOWE, « The Politics of Law-Making: Are the method and character of norm creation changing? », in M. BYERS, *The role of law in international politics Essays in international relation and international law*, Oxford University Press, Oxford, 2000, 354p, pp. 207-226.

79 Sur les différences entre les courants anglophone et francophone sur ce thème, voir I. BUFFARD, K. ZEMANEK, « The object and purpose of a treaty : an enigma », *op. cit.*

80 G. FUTHAZAR, « The diffusion of the Strategic Plan for Biodiversity... », *op. cit.*

81 L. BOISSON DE CHAZOURNES, A.-M. LA ROSA, M. MBENGUE, « Article 18 », in O. CORTEN, P. KLEIN (ed.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités Commentaire article par article*, volume 1, Bruylant, Bruxelles, 2009, 1073, pp. 589-638 (nous soulignons).

82 K. YASSEEN, « L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le Droit des Traités », *R.C.A.D.I.*, vol. 151, 1976, p. 155, « L'objet du traité est ce que les parties ont fait, les normes qu'elles ont énoncées, les droits et les obligations qui en découlent, tandis que le but du traité est ce que les parties ont voulu atteindre ».

Un autre auteur francophone, le professeur Kolb, propose néanmoins une définition légèrement différente qui peut également se révéler pertinente dans notre cas d'étude. Dans son ouvrage portant sur l'herméneutique juridique en droit international⁸³, il opère la distinction entre but et objet selon les critères suivants : l'objet serait la matière soumise à la réglementation tandis que le but serait la finalité de la réglementation⁸⁴.

L'ensemble de ces définitions nous porte à voir dans la stratégie d'accès direct aux ressources du FEM une circulation des buts de la CDB.

En effet, si l'on considère le contenu du Plan Stratégique pour la Diversité Biologique et notamment ses objectifs d'Aichi, on peut y voir, non pas de nouvelles obligations, mais des finalités à atteindre dans le contexte de la CDB. Cette remarque est également valable pour la vision stratégique de la CITES mise à jour en 2013⁸⁵. Ici encore, pas de nouvelles règles, mais la définition d'un but à atteindre dans le contexte de la convention.

Or, la mise à jour de la vision stratégique indique, parmi ces trois objectifs principaux, que la CITES contribue au Plan Stratégique pour la Diversité Biologique et ses objectifs d'Aichi⁸⁶. On a donc ici un alignement clair des buts, voir une hiérarchie si l'on considère que l'alignement se réalise sur la base du Plan Stratégique pour la Diversité Biologique et non pas sur une prise en compte mutuelle.

Cette circulation des buts de la CDB vers la CITES, et plus généralement vers les autres conventions du « *biodiversity cluster* », bien qu'elle n'ait finalement pas mené à un accès direct aux ressources du FEM, appelle plusieurs remarques.

Premièrement, cette circulation peut avoir un impact important sur l'interprétation des traités et met en évidence le fait que les buts des traités sont davantage sujets à évolution que leurs objets⁸⁷. En effet, les objets des conventions ayant incorporé les objectifs d'Aichi dans leurs planifications stratégiques n'ont évidemment pas changé. La CITES recouvre toujours exclusivement les questions de commerce international des espèces sauvages menacées d'extinction et la convention de Ramsar⁸⁸, ayant elle aussi incorporé les Objectifs d'Aichi dans son plan stratégique⁸⁹, concerne toujours la gestion des zones humides d'importance internationale. En revanche, à la constance intrinsèque

83 R. KOLB, *Interprétation et création du droit international Esquisse d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international*, Bruylant, Bruxelles, 2006, 936 p.

84 *Ibid.*, pp. 532-533.

85 CITES, Résolution Conf. 16.3, *op. cit.*

86 *Ibid.*, l'objectif 3.4 du but 3 « contribuer à une réduction substantielle du rythme de l'appauvrissement de la diversité biologique et à la réalisation des buts et objectifs pertinents agréés au plan mondial en garantissant que la CITES et les autres instruments et processus multilatéraux soient cohérents et se renforcent mutuellement » indique : « La contribution de la CITES aux objectifs du Millénaire pour le développement pertinents, aux buts de développement durable fixés par le SMDD, **au Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et aux Objectifs d'Aichi pour la biodiversité pertinents**, ainsi qu'aux résultats pertinents de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable est renforcée en veillant à ce que le commerce international de la faune et de la flore sauvages soit pratiqué à un niveau durable. »

87 Nous avons déjà évoqués ce point lors de notre analyse précédente, voir G. FUTHAZAR, « The diffusion of the Strategic Plan for Biodiversity... », *op. cit.*

88 *Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau*, signée le 2 février 1971 à Ramsar, entrée en vigueur le 21 décembre 1975, U.N.T.S. vol. 996, p. 250.

89 Convention de Ramsar, Résolution XII.2, *Le Plan stratégique Ramsar 2016-2020*, appendice 2 : Appendice 2 : Synergies entre les Objectifs d'Aichi pour la biodiversité de la CDB et les objectifs de Ramsar.

des objets s'oppose l'évolution des buts qui, comme le souligne la diffusion du Plan Stratégique pour la Biodiversité, peuvent évoluer, notamment en ce qui concerne le degré de précision de leur portée⁹⁰. Quant à l'impact d'une telle circulation sur l'interprétation des traités, celui-ci découlerait de l'application de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁹¹ appelant à prendre en considération les buts et les objets d'un traité ainsi que les pratiques ultérieures des parties dans l'exercice d'interprétation d'un traité.

Deuxièmement, cette circulation met en évidence la pluralité des buts des traités. Cette pluralité n'est en soi pas un élément nouveau du droit international. Dès 1952, la Cour Internationale de Justice soulignait déjà une telle possibilité⁹². Cependant, ce cas de circulation souligne une possible distinction entre ces buts.

En effet, les documents stratégiques précités énoncent des séries d'objectifs que l'on peut voir comme des déclinaisons de buts généraux⁹³. Par exemple le Plan stratégique pour la diversité biologique exprime de façon relativement précise⁹⁴ des séries d'objectifs à atteindre afin de remplir les buts généraux de la convention. De plus, cette « partie exprimée » est temporellement située et n'est valable que sur une période déterminée : 2010-2020.

On peut alors être amené à voir des distinctions entre les buts d'une convention. D'une part des buts immanents, existants par eux-mêmes en raison de la conclusion d'une convention et, d'autre part, des buts « situés », expressions ultérieures de la volonté des parties contractantes quant à la finalité d'une convention sur une période donnée. Ces buts, temporaires et plus précis, sont donc une déclinaison des buts généraux, mais peuvent néanmoins servir le même rôle d'éclairage lorsqu'il s'agit d'interpréter les dispositions d'une convention.

Troisièmement, en ce que ces documents sont le résultat de décisions de COP, et donc du consensus exprimé par les États membres des conventions, ils permettent d'apporter une solution partielle au problème théorique et pratique que pose l'identification de l'objet et du but⁹⁵. Bien entendu, ces objectifs ne sont pas nécessairement l'expression de l'intégralité du ou des buts de la convention, mais peuvent avoir plus de légitimité à être considérés comme des buts que ceux établis *prima facie* par un interprète extérieur.

Enfin, et pour conclure sur la lecture juridique de cette première approche, on peut voir dans cette circulation des buts une méthode de « défragmentation » du droit international de la biodiversité. Cela est d'autant plus intéressant que ce phénomène s'éloigne des analyses proposées par

90 G. FUTHAZAR, « The diffusion of the Strategic Plan for Biodiversity... », *op. cit.*, pp. 154-158.

91 *Convention de Vienne sur le droit des traités*, signée le 23 mai 1969 à Vienne, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, *U.N.T.S.* vol. 1155, p. 353.

92 Dans l'affaire *Droits des ressortissants américains au Maroc*, la Cour utilise fréquemment l'expression « les buts et l'objet ». C.I.J., France c. États-Unis d'Amérique, arrêt du 25 août 1952, Rec. 1952, pp. 175-214.

93 Par exemple, ceux évoqués à l'article premier de la CDB.

94 Le caractère vague des Objectifs d'Aichi a fait l'objet de plusieurs analyses. En ce sens voir, L. CAMPBELL, S. HAGERMAN, N. GRAY, « Producing Targets for Conservation : Science and Politics at the Tenth Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity », *Global Environmental Politics*, vol. 14, n° 3, 2014, pp. 41-63.

95 En effet, l'identification de l'objet et du but d'un traité nécessite une interprétation de celui-ci. Or, l'interprétation doit être faite à la lumière de l'objet et du but du traité interprétation. Certains auteurs proposent une issue à ce cercle vicieux en établissant un objet et un but *prima facie*. Voir I. BUFFARD, K. ZEMANEK, « The object and purpose of a treaty : an enigma », *Austrian Review of International and European Law*, vol. 3, 1998, pp. 311-343.

la Commission du Droit International qui, dans son rapport de 2006 sur la fragmentation du droit international, se focalise sur les méthodes de résolution des conflits de normes⁹⁶.

b. L'incorporation de références à la CITES dans les SPANB comme expression de la norme interstitielle de synergie

La première stratégie mise en œuvre par le Secrétariat peut prêter à confusion quant à la nature des objets ayant circulé vers la CDB.

Pour rappel, cette première stratégie consiste à influencer la mise en œuvre d'une obligation issue d'une convention (la réalisation des SPANB dans le contexte de la CDB) pour permettre de renforcer l'effectivité d'une autre convention (le financement d'activités contribuant à la CITES).

Pour ce faire, il est nécessaire que les États membres à la fois de la CDB et de la CITES incorporent dans leurs SPANB des dispositions relatives à la CITES. Quelle est alors la nature juridique de cette incorporation ?

Est-ce ici aussi une circulation des buts de la CITES vers la CDB ? Dans ce cas, ce ne serait pas une circulation de « but vers but » comme dans le cas évoqué précédemment, mais de but vers objet. Si l'on reprend les définitions citées plus haut, il semble en effet que les SPANB constituent un des objets de la CDB, à savoir « le corpus de normes à établir pour réaliser l'objectif poursuivi par un traité »⁹⁷. L'objet « SPANB » ayant incorporé le but de la CITES permettrait alors un financement des certaines activités contribuant à la CITES.

Cette lecture, permettant une distinction élégante entre une circulation de « but vers but » et de « but vers objet », ne résiste cependant pas à une lecture plus détaillée des SPANB fournis par les États membres de la CDB.

En effet, les SPANB n'incorporent pas systématiquement le but de la CITES, ils peuvent parfois en incorporer l'objet⁹⁸, ou un des objets⁹⁹, ou tout simplement appeler à une application totale de la CITES¹⁰⁰. Pour autant, cette vaste pluralité des références faites à la CITES permet d'atteindre un résultat similaire : l'accès aux ressources du FEM pour les activités contribuant à la Convention.

Il n'est donc pas possible de parler de façon générale de la circulation de buts ou d'objet de la CITES vers la CDB.

Il semble plutôt que cette incorporation de dispositions adéquates dans les SPANB soit le résul-

96 Commission du droit international, *Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, A/CN.4/L.682, 13 avril 2006. Le rapport indique d'ailleurs que, « L'ensemble des relations entre régimes n'est actuellement qu'un grand trou noir juridique » (p. 276).

97 L. BOISSON DE CHAZOURNES, A.-M. LA ROSA, M. MBENGUE, « Article 18 », *op. cit.*

98 Par exemple, les SPANB du Kirghizistan en date de 2016 appellent à améliorer le système de restriction à l'import et l'export d'espèce en danger en accord avec les dispositions de la CITES, voir note 30, p. 10, objectif 2.1.4.

99 Par exemple, les SPANB de l'Uganda en date de 2015 appellent au renforcement des capacités des autorités de gestion, voir note 30, p. 102, objectif 3.3.5.

100 Une telle disposition est visible dans les SPANB de 2016 du Myanmar (*op. cit.* note 47) ou dans les SPANB des Maldives, voir note 30, p. 23, objectif 1.

tat de l'application d'une norme promue par les institutions des conventions du « *biodiversity cluster* » : la synergie conventionnelle appelant tous les acteurs (États, institutions et ONG) à prendre en considération l'ensemble des conventions applicables à la biodiversité et aux écosystèmes tant d'application de leurs obligations existantes que dans l'élaboration future de normes.

N'étant pas porteuse d'obligations en tant que telle, cette norme présente les caractéristiques d'une « norme interstitielle ». Ce type de normes est décrit par Lowe comme étant dénué de force normative, mais pouvant néanmoins influencer les normes primaires du droit international¹⁰¹. À l'appui de cette définition, Lowe présente un ensemble d'arguments basé sur le concept de développement durable et son traitement par les juridictions internationales¹⁰².

Il semble que la norme ou le principe de « synergie conventionnelle » remplisse les critères énoncés par Lowe en ce qu'elle est, seule, dénuée de toute force normative. Cependant, son application dans le cas d'espèce étudié, permettrait d'expliquer les modifications apportées aux SPANB (normes primaires du droit international) par les États.

La question est maintenant de savoir si cette norme a circulé, à savoir si elle est apparue dans un régime pour ensuite être reprise par un autre, ou si elle a toujours été présente, mais a simplement gagné en « force » au fil des années, notamment grâce aux activités des institutions *ad hoc* des conventions.

Comme nous l'avons évoqué en introduction, l'effort de synergie entre les conventions a toujours été visible. Que ce soit par l'adoption de résolutions ou de décisions portant sur le thème ou la tenue de réunions interinstitutionnelles, on aperçoit une volonté claire, tout du moins affichée, de faire en sorte que la coexistence des conventions soit une force plutôt qu'un obstacle. Plutôt que d'en attribuer la paternité à un régime, on peut donc voir l'existence de cette norme comme le résultat de l'interaction entre plusieurs conventions et institutions.

Dans notre cas d'étude, cette norme a pu gagner en influence, en force, par l'adoption successive de décisions y faisant appel (les plans et visions stratégiques) et par l'action du Secrétariat de la CITES pour que celle-ci soit mobilisée à une fin précise.

D'ailleurs, la circulation des buts que nous avons évoquée dans la section précédente peut elle aussi être vue comme le résultat de l'influence de cette norme interstitielle.

En somme, ce cas d'étude, illustrant des enjeux très pragmatiques d'accès aux ressources, met en évidence les mutations du droit international de la biodiversité et notamment, la force d'attraction très forte exercée par la CDB dans ce domaine. Ces mutations donnent aussi à voir des pratiques novatrices de défragmentation et laissent entrevoir ce qu'on l'on pourrait qualifier de métanorme du

101 V. LOWE, « The Politics of Law-Making: Are the method and character of norm creation changing? », *op. cit.*, p. 213.

102 Certains auteurs, tout en saluant l'utilité du concept proposé par Lowe, ont néanmoins remis en cause son analyse en ce qui concerne le développement durable. Voir, Barral (V.), « Sustainable Development in International Law : Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm », *European Journal of International Law*, vol. 23, n° 2, 2012, pp. 377-400. Dans cet article, l'auteur démontre la portée régulatrice et donc normative de la notion de développement durable.

droit international de l'environnement.

Finalement, ce cas interroge aussi sur la façon dont la discipline juridique peut se saisir d'un objet qu'elle n'a que peu étudié : le secrétariat des accords multilatéraux sur l'environnement.

2.2. Une illustration de l'importance d'institutions négligées par la discipline juridique

Pour conclure cette étude, nous proposons une discussion sur la façon dont la discipline juridique pourrait s'intéresser aux secrétariats en tant qu'acteurs de l'effectivité du droit international de l'environnement. Pour cela, nous reviendrons brièvement sur l'action « autonome » du Secrétariat de la CITES pour démontrer que les diverses stratégies mises en œuvre pour l'accès aux ressources du FEM sont de son fait et ne résultent pas simplement des mandats lui ayant été donnés par les autres institutions de la CITES (a). Gardant ces éléments à l'esprit, nous nous interrogerons sur la façon dont les disciplines juridiques et politiques pourraient coopérer, voir s'influencer mutuellement, pour l'étude de ces acteurs (b).

a. Un secrétariat faisant preuve d'autonomie

Dans la première partie de cette étude, nous avons décrit les stratégies mises en œuvre par les institutions de la CITES pour accéder aux ressources du FEM. Ce paragraphe aura pour but de souligner l'autonomie du Secrétariat dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces stratégies.

Cette question de l'autonomie est importante, car elle illustre que l'étude des moyens existant pour favoriser l'effectivité du droit international de l'environnement peut s'étendre à des institutions qui sont généralement ignorées par la discipline juridique¹⁰³. Si les secrétariats font preuve d'autonomie et influent sur l'effectivité du droit international, il est nécessaire de les prendre en considération.

Dans notre cas d'espèce et sur la base de la documentation officielle disponible, les preuves de l'autonomie du Secrétariat sont apparentes dès 2010 et l'adoption de la décision 15.20¹⁰⁴. Cette décision appelle simplement le Secrétariat à explorer les différentes possibilités pour s'assurer du financement des activités d'assistance technique contribuant à la régulation du commerce d'espèces sauvages. La notification produite l'année suivante montre une forte focalisation du Secrétariat sur les possibilités offertes par le FEM.

103 D'une façon qui n'est guère surprenante, la doctrine s'est davantage intéressée à la nature des activités des organes décisionnels, notamment les COP. Sur ce thème voir notamment, Churchill (R.), Ulfstein (G.) « Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements : A Little-noticed Phenomenon in International Law », *AJIL*, vol. 94, 2000, pp. 623-659 ; J. BRUNNÉE, « COPing with consent : Law-making under multilateral environmental agreements », *Leiden Journal of International Law*, vol. 15, 2002, pp. 1-52. Sur les Secrétariats, les ouvrages et articles se contentent généralement de les évoquer sans discuter de l'impact de leurs activités sur le droit international. On relèvera toutefois un ouvrage discutant de leur statut juridique, B. DESAI, *Multilateral environmental agreements : legal status of the secretariats*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 330 p. ainsi qu'une leçon donnée à l'académie de La Haye, E. GIRAUD, « Le secrétariat des institutions internationales », *R.C.A.D.I.*, vol. 79, 1951, pp. 369- 509.

104 CITES, Décision 15.20, *op. cit.*

Bien que le Secrétariat, dans ces rapports à la COP et au comité permanent, fasse aussi mention d'autres mécanismes de financement, on constate que son activité s'est principalement concentrée sur la question de l'accès aux ressources du FEM. On relève par exemple sa participation à des réunions du FEM¹⁰⁵ ou encore la forte emphase dans ses rapports sur les opportunités qu'offre le FEM.

En somme, la forte attention des institutions de la CITES pour les ressources du FEM n'est pas le résultat de directives données par les États de la convention en ce sens, mais bien plutôt des choix stratégiques opérés par le Secrétariat.

Dans une précédente étude¹⁰⁶, nous avons illustré le rôle qu'ont joué les Secrétariats dans la diffusion du Plan Stratégique pour la Diversité Biologique et ses Objectifs d'Aichi. Il apparaît que le Secrétariat de la CITES a ici encore joué un rôle important dans la mise en œuvre des stratégies d'accès aux ressources du FEM en ayant un rôle d'impulsion et en maintenant à l'ordre du jour, tant du côté du FEM que du côté de la CITES, la question du financement des activités CITES.

D'ailleurs si l'on cherche à voir la pratique d'autres secrétariats sur cette question, on constate que celui de la CITES demeure le plus actif. Par exemple, dans le contexte de la CMS, l'accès aux ressources du FEM n'a fait l'objet que de timides développements en comparaison à ce que l'on peut observer dans notre cas d'espèce¹⁰⁷.

Cette autonomie du Secrétariat de la CITES n'est pas en soi une découverte. Beaucoup d'auteurs ont insisté sur la forte influence et capacité d'initiative dont pouvait faire preuve cette institution. Par exemple, le Secrétariat joue un rôle d'expert en ce qui concerne l'inscription aux annexes de certaines espèces et exerce une forte influence à travers cette fonction¹⁰⁸. D'autres auteurs ont même établi un parallèle entre l'influence du Secrétariat et le rôle que peut avoir la Commission européenne au sein de l'Union européenne¹⁰⁹.

La discipline juridique seule ne peut appréhender tous les éléments nécessaires à l'étude complète de ces institutions. Il est nécessaire de s'appuyer sur les études déjà réalisées en sciences politiques pour tenter de dégager des questions de recherche permettant d'établir des démarches transdisciplinaires.

b. Des institutions appelant des études transdisciplinaires

L'étude de l'activité des secrétariats est assez récente dans le contexte des sciences politiques. Si l'on peut recenser des articles datant des années 1990¹¹⁰, à notre connaissance, le premier ouvrage collectif portant sur cette question est publié en 2009¹¹¹.

105 Le Secrétaire Général de la CITES était présent lors de la 41^{ème} réunion du conseil du FEM en 2011 [https://cites.org/eng/news/sg/2011/20111108_GEF.php], consulté le 17/10/2016.

106 G. FUTHAZAR, « The diffusion of the Strategic Plan for Biodiversity... », *op. cit.*, pp. 143-147.

107 UNEP/CMS/StC44/18, Synergies et partenariats, §. 16.

108 S. JINNAH, *Post-treaty Politics Secretariats Influence in Global Environmental Governance*, MIT Press, Londres, 2014, 245 p., p. 149.

109 T. GEHRING, E. RUFFING, « When arguments prevail over power: the CITES procedure for the listing of endangered species », *Global Environmental Politics*, vol. 8, n° 2, 2008, pp. 123-148, p. 136 « By way of the listing procedure, the CITES Secretariat acquires the role of an exclusive agenda-setter comparable to that of the European Commission ».

110 R. STANDFORD, « International environmental treaty secretariats: a case of neglected potential? », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 16, n° 3, 1996, pp. 3-12.

111 F. BIERMANN, B. SIEBENHÜNER (ed.), *Managers of global change The influence of international environmental bureaucracies*, MIT Press,

Dans celui-ci, les différentes études proposées s'attachent notamment à mesurer l'influence des Secrétariats et les raisons de cette influence. Notamment, le mandat donné à ces institutions est proposé comme facteur pouvant expliquer cette influence¹¹². Ce point est intéressant pour les juristes, car il concerne *in fine* l'application de l'article d'une convention par ses propres institutions. De plus, dans la logique générale du projet CIRCULEX, on peut aussi se demander si certaines dispositions n'ont pas circulé entre les accords multilatéraux sur l'environnement et quelles ont pu être les causes d'une telle circulation.

Ici apparaît donc un point pertinent pour étudier plus en détail l'influence du Secrétariat de la CITES en comparaison avec celle des autres secrétariats des conventions portant sur la biodiversité. Par exemple, dans notre cas, est-ce le mandat posé à l'article XII de la CITES qui a permis au Secrétariat d'être un acteur essentiel de la circulation dont nous avons fait état ou sont-ce les individus à l'œuvre dans ce Secrétariat ? Comment dresser des comparaisons avec les activités menées par les autres secrétariats du « *biodiversity cluster* » ? Sur ce dernier point, nous n'avons pas trouvé d'étude proposant une analyse détaillée.

Par exemple, nous avons évoqué que dans le cas de la CMS, le Secrétariat ne semble pas avoir exploré avec autant de minutie les possibilités d'accès aux ressources du FEM. Est-ce en raison de l'absence de décision indiquant clairement au Secrétariat de mener des recherches sur les méthodes innovantes d'accès aux financements ? Est-ce l'article instituant ce Secrétariat qui ne lui permet pas la même autonomie que le Secrétariat de la CITES dans l'orientation des stratégies de la CMS ? Ou, est-ce le simple fait du réseau d'individus œuvrant au sein de ce Secrétariat ?

Il est évident que cette réponse ne peut être résolue par les juristes seuls, car elle nécessite la mobilisation d'outils étrangers à la discipline (interviews ou analyses de réseaux sociaux par exemple). Néanmoins une collaboration sur ce thème pourrait permettre de mettre à jour des résultats intéressants, notamment sur la façon dont les Secrétariats influent sur le cadre juridique les ayant instaurés. Cette « rétroaction » d'une institution ayant un simple rôle d'exécutant administratif est tout aussi intéressante pour le droit que pour la science politique.

Avec cette contribution, nous espérons avoir pu mettre en avant les idées promues par le projet de recherche CIRCULEX, notamment le fait que la perméabilité de certains régimes environnementaux permet l'émergence de pratiques nouvelles dans le cadre de la gouvernance mondiale de la biodiversité, mais aussi que ces pratiques ont une signification juridique forte en raison de leur capacité à remettre en question les classifications classiques de la discipline.

Cet état de fait nécessitera une réflexion collective sur la façon dont la discipline pourra apporter des éléments analytiques pertinents tout en conservant sa spécificité.

Cambridge, 2009, 367 p.
112 *Ibid.*, p. 52.