

IDDRI

DÉVELOPPEMENT DURABLE &
RELATIONS INTERNATIONALES



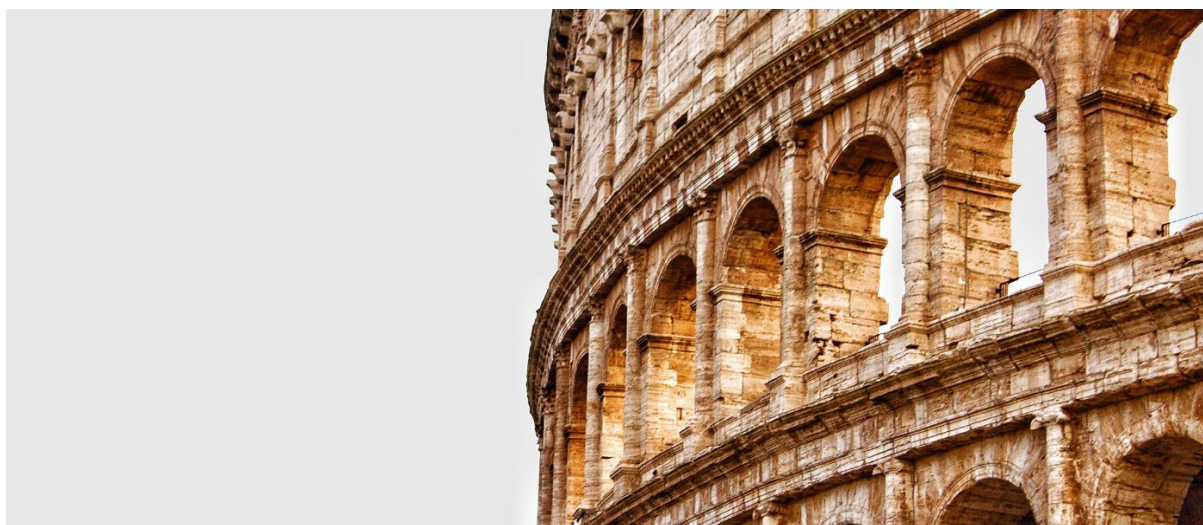
OFB

OFFICE FRANÇAIS
DE LA BIODIVERSITÉ

Plateforme Biodiversité 2020

4e réunion

Compte-rendu du webinaire du 19 mars 2020



Avec :

Basile Van Havre, co-président du groupe de négociation sur le cadre post-2020 de la Convention sur la diversité biologique

Aleksandar Rankovic, coordinateur Gouvernance internationale de la biodiversité Post-2020, Iddri

1) Historique de la gouvernance internationale de la biodiversité et retour sur la session de négociations qui s'est tenue à Rome du 24 au 29 février 2020 : Aleksandar Rankovic

L'objectif de cette 4e réunion de la Plateforme Biodiversité 2020 (la première sous forme virtuelle, en raison du contexte de confinement lié au CoVid-19) est de revenir sur les négociations en cours sur les questions de biodiversité.

Rome ne s'est pas fait en un jour. Évidemment la discussion qui a eu lieu en février n'a pas fini d'épuiser le sujet : il s'agissait d'un point d'étape dans la préparation de la COP15 sur la biodiversité. Il est important, d'une part, de situer ce point d'étape dans le processus de préparation de la COP 15, mais aussi dans ce qu'est la COP 15 dans l'histoire de la gouvernance de la biodiversité. Nous reviendrons ensuite sur les étapes prévues pour la suite, avec les modifications évidentes du calendrier en raison de la situation liée à l'épidémie du Covid-19.

1) Petit historique

La Convention sur la diversité biologique (CDB) est une des trois conventions adoptée au Sommet de la Terre à Rio en 1992, avec la Convention Climat (CCNUCC) et la Convention de lutte contre la désertification (CNULCD).

Nous arrivons à la 15e COP de la CDB. Cette convention a trois objectifs : la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de cette composante et le partage juste et équitable des avantages tirés de l'exploitation des ressources génétiques. Il ne s'agit pas du tout d'une convention qui se contente de discuter des aires protégées, elle couvre également la question de son utilisation : les questions des pêches, de la chasse.

Elle comprend également une dimension d'équité et de solidarité liée à la question du partage des avantages, et notamment des bénéfices économiques qui sont tirés de l'utilisation des écosystèmes.

La CDB couvre toute la vie sur terre : c'est donc un vaste programme depuis son origine. Ce qu'on y négocie, ce sont les modalités de coexistence entre les humains et les autres organismes vivants de la planète.

- Pourquoi cette COP 15 est-elle importante ?

En 2010, on avait déjà pris des objectifs ambitieux pour freiner l'érosion de la biodiversité : ce fut un échec. En 2010, d'autres objectifs ont été négociés à Nagoya lors de la COP 10, cette fois pour 2020 : là encore, nous n'avons pas réussi à inverser la tendance. Ce qui est en train d'être négocié aujourd'hui, c'est le cadre post-2020 pour la biodiversité, qui devra être adopté à la COP 15.

- Quels textes existent actuellement ?

Le plan stratégique 2011-2020 :

En 2010 a été adoptée une vision à 2050 avec des termes très généraux et non quantifiés, comprenant un objectif général de vivre en harmonie avec la nature, et on peut en saluer l'ambition. Dans les discussions en cours, nous essayons de rendre cela plus concret, en tentant d'ajouter des objectifs quantifiés. Pour la décennie 2011–2020, on crée un ensemble de vingt objectifs classés en cinq groupes : les fameux objectifs d'Aichi. Ces objectifs, dans leurs ambition affichée, et dans les solutions qui sont envisagées, ont été bien faits. Ils sont très exhaustif, il y a des sujets politiques complexes, notamment la réorientation des subventions néfastes, les changements de production et de consommation également, la réforme de plusieurs secteurs liés à l'agriculture, les pêches. Le problème est que ces objectifs étaient assez incantatoires, pas suffisamment quantifiés, adoptés sans indicateurs et sans mécanismes de suivi, et sans suffisamment de précisions sur les modalités de mise en œuvre.

Ses objectifs avaient néanmoins une logique dans leur organisation :

Dans le premier groupe d'objectifs il s'agissait de s'attaquer aux origines des pressions sur la biodiversité, avec par exemple la question des subventions. Il y avait ensuite des objectifs plus sectoriels qui ciblaient les secteurs à l'origine des pressions. Puis, on trouve les objectifs d'état, avec probablement l'un des objectifs les plus connus, l'un des rares à être quantifié, l'objectif 11. celui-ci préconise l'atteinte au niveau mondial de 17 % d'aires protégées terrestres et 10% d'aires protégées marines. Enfin, on y trouve des objectifs touchant à la distribution des bénéfices et aux modes de vie, et des objectifs plus procéduraux de développement de stratégies nationales pour la biodiversité.

Il existait donc déjà un cadre qui avait des qualités et qui était structuré, mais qui n'a pas eu les effets escomptés. Certaines leçons en ont été tirées. Et ce qui est en discussion en ce moment c'est d'essayer de trouver comment faire mieux.

Pour mieux comprendre les défis auxquels nous faisons face, il faut comprendre que la biodiversité est composée d'un paysage institutionnel très complexe. L'histoire institutionnelle de la biodiversité est ancienne, au niveau international et au niveau domestique. La Convention sur la diversité biologique est la dernière née de ces conventions, mais il y a aussi la CITES, la Convention sur le commerce des espèces protégées, la Convention sur les espèces migratrices, la Convention de Ramsar sur les zones humides, la Convention de l'Unesco sur le patrimoine commun, mais aussi toutes les conventions de mers régionales, la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, qui traitent toutes de manière plus ou moins explicite de biodiversité.

Ce qui se discute en ce moment se passe au niveau de la CBD, qui a été imaginée au départ comme une convention « parapluie » qui fixe les références et le cadre pour les autres. De fait, aujourd'hui, elle est en train de remplir ce rôle, et ce qui va se décider à la COP 15 devrait également s'appliquer aux autres conventions sur les aspects de biodiversité.

Et la réalité est encore plus complexe que ça :

Ce qui est discuté actuellement dans le cadre de la CBD devrait être repris comme référence dans l'ensemble du système onusien et des conventions internationales : au sein de la CCNUCC (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques), de la Convention désertification, des conventions qui traitent des pollutions chimiques, mais aussi dans des

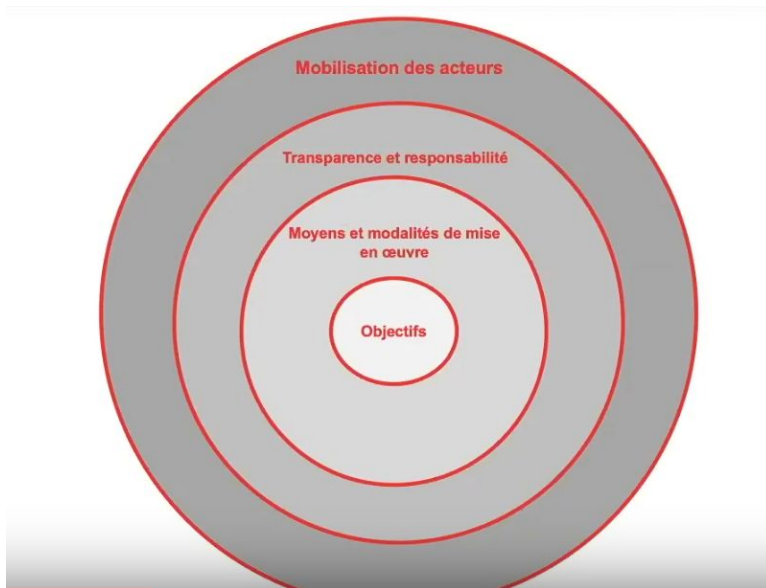
organisations telles que la FAO, dans les discussions commerciales (Organisation internationale du commerce), et dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

2) Les termes du débat aujourd'hui

La COP 15 doit poser les bases de cet après 2020. Elle aura normalement lieu à Kunming (Chine), et il était prévu qu'elle se tienne en octobre 2020, ce qui est très incertain dans le contexte actuel.

Il y a trois grands chapitres de substance dans les discussions menées actuellement :

- **Le développement d'une nouvelle structure des objectifs et des cibles**, avec les objectifs d'état à 2050, un point d'étape à 2030 (avec les actions qui permettent d'atteindre ces points d'étape), mais aussi la question importante d'établir des métriques et des indicateurs, afin que l'on puisse mettre en place des systèmes de suivi. Dans tous les objectifs et les cibles adoptés, idéalement, on devrait avoir des éléments quantifiés, ce qui est important pour améliorer l'appropriation par les acteurs qui luttent pour la protection de la biodiversité.
- **Un volet sur les moyens et modalités de mise en oeuvre** : moyens financiers, notamment par les pays développés, ne serait-ce que pour lancer un signal politique vis-à-vis des autres pays sur le sérieux de leur engagement. Il s'agit de pouvoir travailler avec tout l'écosystème onusien, qui a aussi ses antennes nationales, et donc cela pose la question de comment les acteurs nationaux vont pouvoir s'emparer de ce cadre, et comment celui-ci pourrait leur donner les moyens d'interpeller les sphères notamment politiques, là où peut s'opérer le changement.
- **Un volet sur le cadre de transparence et responsabilité**, qui doit être renforcé. Actuellement, le problème est qu'il existe peu de tensions entre les pays pour mettre en oeuvre les objectifs au niveau national, ce qui crée moins d'émulation pour faire mieux et renforcer la coopération. Il manque par exemple des plateformes de dialogue pour rendre compte des difficultés et des efforts de mise en oeuvre au sein des pays.



Dans cette représentation de l'espace de négociation, on peut ajouter une quatrième dimension qui est celle de la mobilisation des acteurs. Cela est intégré actuellement dans le volet consacré aux moyens de mise en œuvre mais il est intéressant visuellement de le distinguer, car il faut créer une dynamique nouvelle grâce aux outils qui seront développés à l'issue de la COP 15.

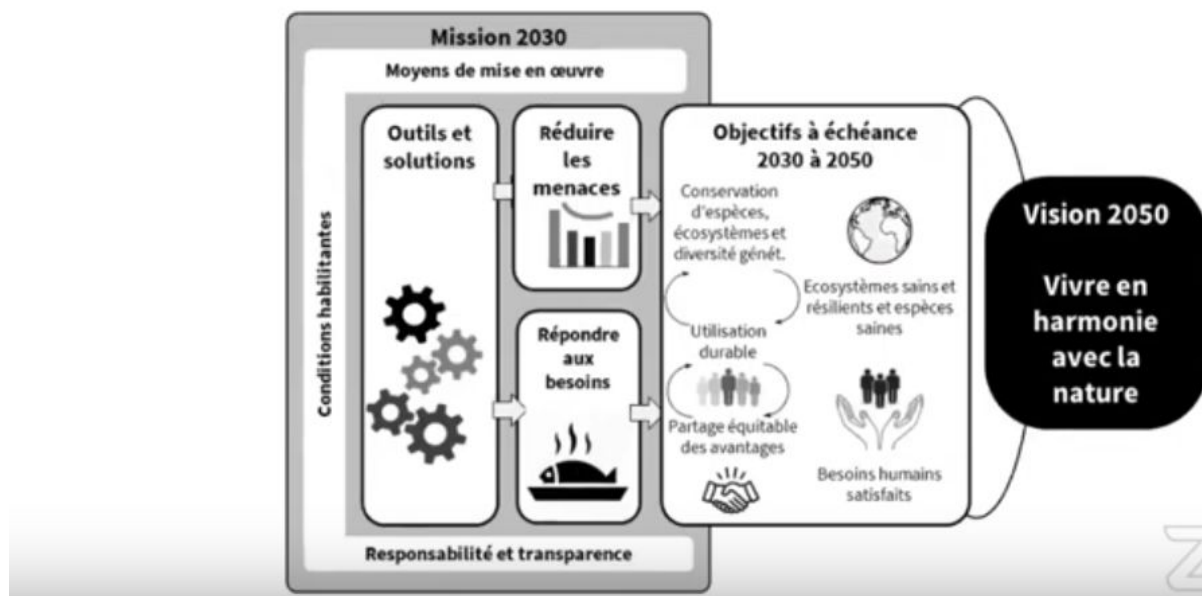
Il a un agenda de l'action qui a été lancé pour la biodiversité à l'occasion de la précédente COP, avec un outil en ligne où les acteurs non étatiques peuvent soumettre leurs engagements pour la biodiversité. Néanmoins, cela pose la question de la manière dont on pourrait institutionnaliser cela plus en amont, afin de rendre plus opérationnelle l'interface entre les objectifs globaux et tout ce qui se passe autour (gouvernance locale, entreprises, société civile).

3) Retour sur les discussions qui ont eu lieu à Rome

La COP 14 de novembre 2018 a lancé officiellement le processus, et sur toute la première moitié de l'année 2019, il y a eu un travail de consultation régionale et de consultation de toutes les autres conventions, pour recueillir les attentes des pays et des acteurs de la société civile concernant le cadre post-2020. Cela a donné naissance à des documents de travail qui ont été mis en discussion lors de la première réunion du groupe de négociation qui s'est tenue à Nairobi fin août 2019. Cette réunion a produit un premier squelette du cadre post-2020 ainsi qu'un calendrier clarifié, actuellement remis en cause du fait de la situation de pandémie.

Depuis, d'autres consultations thématiques ont alimenté un premier brouillon, le «zéro draft» mis en ligne le 13 janvier 2020 environ six semaines avant sa mise en discussion lors de la deuxième réunion du groupe de négociation qui s'est tenue du 24 au 29 février à Rome.

Cadre global après 2020: Théorie du changement



Cette infographie représente la théorie du changement qui est au cœur de ce draft. Elle est intéressante de par ce qu'elle montre et de par ce qu'il reste en jachère. Les cases blanches représentent ce qui reste en jachère, puisque c'est dans le prochain document que les questions de mise en œuvre, les questions de responsabilité et de transparence devront être développées. Ce zéro draft a surtout insisté sur le nouveau système d'objectifs et de cibles, avec une attention particulière sur les objectifs qui traitent à la fois de l'état de la

biodiversité, mais aussi des bénéfices qu'en tirent les populations, et y intègre une articulation temporelle entre des objectifs à 2030 et des objectifs à 2050.

Avant la réunion de Rome, l'Iddri [a publié un commentaire de ce zéro draft](#). Nous sommes globalement satisfaits du contenu de ce texte, notamment parce que les chapitres sur la mise en œuvre et sur le cadre de transparence sont bien présents. Notre crainte résidait dans l'accumulation possible d'objectifs et de cibles additionnels : une de nos recommandations est de se méfier de l'inflation du texte, afin de permettre que ses volets essentiels soit bien développés, afin que le texte soit plus facilement négocié.

Nos impressions sur la réunion de Rome :

Il y a eu une très bonne ambiance de coopération constructive entre les pays, à l'exception du Brésil qui était dans une position de blocage. Il était également intéressant d'observer une nouveauté : le groupe africain était très bien préparé et coordonné, avec beaucoup de solidarité. Sur le fond et la forme on a vraiment assisté à une montée en puissance du groupe régional africain. Nous avons remarqué également une tension entre l'ambition du cadre post-2020 de s'appliquer à tous les secteurs, et la question pratique, et politique, du «mandat» de la CBD et sur sa capacité à construire des ponts entre les différentes arènes. Cette tension s'applique au niveau national et à la capacité des délégations en charge des questions de biodiversité d'embarquer et de convaincre leurs collègues au sein des administrations. Cela peut être utilisé comme excuse pour réduire l'ambition du texte.

La question des financements reste majeure, en ce qui concerne les ordres de grandeurs des financements publics, privés : il s'agit d'un enjeu politique très important pour aboutir à un consensus sur le cadre le plus ambitieux. Comme pour le climat, cela rejoint une discussion de solidarité entre les pays du Nord et les pays du Sud, c'est un point de négociation essentiel pour atteindre un cadre post-2020 ambitieux.

Certains pays qui peuvent avoir un rôle important sur les questions de biodiversité s'expriment peu, pour l'instant, dans ces négociations, ce qui est un point d'inquiétude. En tant qu'observateurs, nous avons des interrogations : est-ce un silence de désintérêt parce qu'ils se disent que ce cadre post-2020 ne changera rien pour eux ? Ou bien est-ce un silence de réserve ou de camouflage, en laissant le Brésil faire le travail de blocage ? Il serait très intéressant de savoir ce que des pays comme la Malaisie ou l'Indonésie ont prévu pour la suite des discussions.

Il y a eu énormément de discussions sur les objectifs, sur la substance, avec une liste d'objectifs alternatifs qui est très longue, mais c'est le prix à payer pour la légitimité du processus. En effet, tout le monde a pu s'exprimer sur sa vision des choses, et ces visions ont été notées et sont dans le rapport de la réunion. Il faut saluer le travail du secrétariat de la CBD qui a réussi à aller au bout, dans les temps, en intégrant le point de vue des 196 pays, et ce dans des conditions d'urgence.

4) Les 3 sujets prioritaires pour l'Iddri

1) Le sujet du «mainstreaming», ou comment investir les arènes où se gouvernent les pressions exercées sur la biodiversité, et comment s'appuyer sur des dynamiques multi-acteurs et notamment les dynamiques privées existantes. Par exemple, autour du secteur agroalimentaire : comment travailler conjointement avec la FAO, et avec les dynamiques et coalition d'acteurs de l'économie qui essaie de changer les business modèles dans des secteurs clés dont on sait qu'ils sont à l'origine des pressions sur la biodiversité ? Nous avons profité du fait d'être à Rome et à la FAO, pour discuter avec eux de la manière dont ils voyaient ce renforcement des coopérations, et ce qu'on constate c'est qu'il y a des alliés de la biodiversité dans un certain nombre d'organisations différentes, et eux aussi ont besoin d'aide. Construire ces ponts entre la Convention sur la diversité biologique et d'autres processus qui touchent à la biodiversité (FAO, CCNUCC, conventions chimie, OMS...) c'est aussi aider ces acteurs du changement qui essaient de faire bouger les lignes au sein de leur organisation en faveur de la biodiversité, alors que ces questions n'y sont pas prioritaires.

2) La question de la transparence et de la responsabilité. À Rome, avant la réunion de négociation, se sont tenus trois jours d'atelier de consultations sur ce point. Nous avons été agréablement surpris de la teneur de ces échanges et nous avons dégagé des enjeux importants sur ces questions de transparence. Il s'agit dans les mois qui viennent de réussir à développer un narratif positif, et de mieux définir les modalités pratiques du cadre, c'est-à-dire la manière dont il va fonctionner et sa temporalité. Pourquoi parler d'un narratif positif ? En effet les questions de transparence peuvent vite avoir une connotation punitive, alors il faut insister sur le fait qu'il s'agit d'une amélioration du cadre de coopération. Les Chinois n'aimait pas le terme de « redevabilité », ils préfèrent le terme de « responsabilité ». Cette notion nous semble très importante, et il nous semble qu'il y a au moins trois aspects à retenir, autour desquels on pourra commencer à construire un narratif positif :

- *Une dimension de responsabilité collective*: il s'agit pour la CBD de donner des gages de crédibilité et donc se donner un cadre qui montre qu'il faut qu'on soit collectivement responsables du suivi de sa bonne mise en oeuvre, afin qu'elle soit mieux prise en compte par le reste du monde et qu'il ne s'agisse pas d'une liste de voeux pieux sans mécanismes de suivi.
- *Une dimension de responsabilisation des États*. Cela rejoint plus la notion de transparence, puisqu'il va s'agir de rendre des comptes aux «autres» : les États, mais aussi les autres acteurs de la société, sur ce qu'on parvient ou non à mettre en oeuvre pour contribuer aux objectifs globaux. Cela est important, à la fois, pour créer des plateformes de discussion au niveau national avec les autres acteurs, mais aussi pour pouvoir présenter les points sur lesquels les pays ont pu avancer, de même que les obstacles qu'ils ont rencontrés.
- *Une dimension de solidarité*. Le fait d'exprimer des besoins plus précis en termes de financement mais aussi de coopération technique et politique.

3) Les financements. En 2012, une estimation prévoyait entre 150 et 440 milliards de dollars par an nécessaires pour mettre en oeuvre les objectifs d'Aichi. Un travail en cours de l'OCDE sur les financements mobilisés indique que 49 milliards de dollars sont déclarés par les États à la CBD, 39 milliards proviennent d'autres sources (aide au développement, compensation...), soit entre 50 et 80 milliards de dollars par an. Nous sommes donc encore loin des estimations de 2012. L'OCDE estime les subventions néfastes à la biodiversité à 500 milliards de dollars, dont 340 milliards de subvention aux énergies fossiles, et 113 milliards aux activités agricoles les plus néfastes à la biodiversité. La réorientation des financements est donc un enjeu majeur des discussions.

5) Et maintenant ? Quel calendrier ?

État des lieux de ce qui était prévu avant la situation d'épidémie du CoVid-19. Ce calendrier est désormais remis en cause et décalé.

- 
- **OEWG2**: February, Kunming (China)
 - **OEWG3**: July, Cali (Colombia)
 - Consultations thématiques Janvier-avril 2020
 - SBSTTA/SBI meetings, Mai 2020
 - IUCN World Congress (Juin 2019)
 - UNGA Heads of States meeting on biodiversity (September 2020)
 - **COP15 à Kunming**, Octobre 2020
- 

Lexique :

OEWG : Open-ended working group

SBSTTA/SBI : Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice / Subsidiary Body on Implementation

UNGA : United Nations General Assembly

Intervention de Basile Van Havre

1) Impressions de Rome

Je partage l'analyse de l'Iddri sur la réunion qui s'est tenue à Rome : nous sommes sur le bon chemin. Dans les processus de négociation, on a une phase de consultation, qui permet d'élaborer un premier texte succinct : le draft zéro. Ensuite, on arrive à une deuxième phase de socialisation (réunion de Rome), avec, et cela est classique dans un processus de ce type, beaucoup de propositions et d'inputs, d'où la phase de resserrement et de négociation qui nous permet ensuite d'aboutir à un texte.

Le [rapport de la réunion de Rome](#) fait 35 pages. Cela peut sembler beaucoup, mais ça ne l'est pas puisqu'il concerne un premier draft comportant vingt cibles. Nous avons déjà commencé le travail de «défrichage» tout en prenant en compte toutes les suggestions. Il n'y a pas de gros problème d'incompatibilités, donc on est assez sereins dans notre travail, d'autant plus que le calendrier nous offre de la place pour avancer sereinement. Nous avons besoin de neuf semaines entre chaque étape principale du processus et le SBSTTA et le SBI ne se tiendront pas au mois de mai, ils seront reportés : la COP 15 le sera également. Nous essayons de voir dans quelle mesure, et avec quels moyens, nous pouvons poursuivre les discussions internationales, ce qui peut aussi nous permettre de voir comment nous pouvons mieux travailler en faisant des consultations en ligne.

Si le processus est décalé, cela peut également nous permettre de travailler plus sereinement. Ce que nous préparons pour le SBI et le SBSTTA, c'est une élaboration des cibles et des buts, non pas dans un langage qui se prêterait à une négociation, mais dans un langage plus technique, pour permettre aux comités techniques de nous indiquer dans quelle mesure le cadre nous permet de réaliser la vision, quels sont les indicateurs de performance et comment tout ce cadre d'imputabilité pourrait se mettre en place.

La question d'un accord «contraignant» est très «euro-centrée», avec l'idée d'un État fort qui impose des règles qui doivent être suivies. Au niveau international, cette approche n'est pas celle de tous les groupes de pays. Au-delà de cette question, nous avons un grand travail devant nous sur le renforcement de l'imputabilité et de la responsabilisation. C'est un travail qui peut nous occuper pendant deux ou trois ans. La possibilité d'un accord contraignant n'est donc pas quelque chose qui pourra se faire dans les mois qui viennent, mais dans les années qui viennent.

2) Impact de la crise actuelle sur le processus

Les changements dûs à la crise du CoVid-19 sont bien supérieurs à des questions de calendrier, ils impliquent de revoir toutes les questions de communication et de narratif, avec l'importance de la mobilisation des ressources. Mais cette question sera bien différente dans trois mois. Tous les gouvernements des pays développés investissent des sommes colossales dans le maintien de leurs économies : dans quelle mesure, un package de soutien aux efforts en faveur de la biodiversité peut s'aligner avec ce contexte ? On voit déjà des annonces de pays pour des investissements qui ne sont pas alignés avec les questions de biodiversité, tandis que d'autres annonces sont plus encourageantes : on ne sait donc pas ce qu'il en sera, et il va falloir revoir notre stratégie pour la mobilisation des ressources. Il sera intéressant d'observer dans quelle mesure les États seront attentifs à ces questions. Est-ce que, au moment de la signature d'un accord lors de la COP 15, les pays seront dans une période de transition, et de retour à une économie «normale» ? Va-t-on être en mesure de parler aux populations des questions de biodiversité, alors qu'ils seront dans un quotidien occupé par des questions de travail, de logistique familiale ?

Si l'Assemblée générale des Nations unies se tient plus en amont de la COP 15, et en amont du congrès de l'UICN, il va falloir repenser notre stratégie politique et voir dans quelle mesure on peut capitaliser sur ces événements pour créer plus d'ambition, tout ça dans une optique de gouvernements qui sont occupés à 100% par la gestion de la crise.

Pour conclure, nous sommes satisfaits de la réunion de Rome. Je regarde avec peur et intérêt l'avenir à court terme, et l'élaboration du prochain draft de manière positive. J'ai une plus grande confiance et une meilleure idée de l'agenda, qui se confirmera dans les jours et semaines à venir. Il va donc être important de garder le contact avec des espaces de discussion tels que la Plateforme biodiversité 2020 pour que tous les acteurs restent informés et mobilisés.

*Un événement organisé en partenariat avec Sciences Po,
dans le cadre de l'initiative Make it Work*

