

Plateforme Biodiversité 2020 #2

—
**Compte-rendu de la deuxième réunion,
tenue le 20 septembre 2019 à l'AFB**



© Wikimedia commons

Fin 2020, en Chine (Kunming), aura lieu la Conférence des Parties (COP)15 de la Convention sur la diversité biologique (CDB), qui verra l'adoption d'un nouveau cadre mondial pour la gouvernance de la biodiversité après 2020. Ce processus de négociation est déjà engagé et l'agenda des discussions jusque Kunming déjà bien chargé et complexe. Afin de permettre aux acteurs français de suivre plus facilement cette actualité et d'améliorer la compréhension collective de ses enjeux, et si possible de faciliter leur engagement dans la préparation de la COP 15, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) et l'Agence française pour la biodiversité (AFB) co-organisent, à échéance régulière (tous les 3 mois environ) jusque fin 2020, un événement pour proposer des moments de décryptage et d'appropriation de l'actualité internationale touchant à la biodiversité. Ces rendez-vous réguliers rassemblent une grande diversité d'acteurs français (État et ses agences, collectivités, recherche, ONG, entreprises, journalistes, partis politiques). Cette série d'événements, et les acteurs qui y participeront, forment la « Plateforme Biodiversité 2020 ».

La deuxième réunion de la plateforme s'est déroulée au siège de l'AFB, le 20 septembre 2019, de 9h à 12h30. La séance a abordé les enjeux climat-biodiversité, puis les négociations internationales sur la biodiversité qui se sont tenues pendant l'été (COP 18 CITES, intersession CDB sur le post-2020 à Nairobi, COP 14 de la Convention désertification, négociations sur la haute mer). Ceci en est le compte-rendu.

PROGRAMME

09h00-09h05

Introduction et mot d'accueil

Audrey Coreau, Directrice adjointe de l'appui aux politiques et aux acteurs, Cheffe du Département des stratégies, de la mobilisation des acteurs et des territoires, AFB

09h35-10h15

Focus sur les relations climat-biodiversité

*Modération : **Aleksandar Rankovic**, Coordinateur de l'initiative « Gouvernance internationale de la biodiversité post-2020 » de l'Iddri*

Lecture du rapport Utilisation des terres du GIEC : **Pierre-Marie Aubert**, Coordinateur de l'initiative agriculture européenne, Iddri

Enjeux biodiversité-climat et perspectives pour les négociations : **Alexandra Deprez**, Chercheuse climat et biodiversité, Iddri

10h15-10h30

Pause café

10h30-12h30

Point d'avancement des négociations internationales de l'été

*Modération : **Cyrille Barnerias**, Chef du service Europe et International, AFB*

Convention sur la diversité biologique : **Élise Rebut**, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Point focal pour la France

COP 14 Désertification : **Ghousébash Gaffar**, Responsable du pôle biodiversité et écosystèmes, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Haute mer : **Julien Rochette**, Directeur du programme Océan de l'Iddri

Convention sur le commerce international des espèces de flore et de faune sauvages menacées d'extinction (CITES) : **Élise Rebut, Élise Rebut**, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

RÉSUMÉ

Introduction et mot d'accueil

Audrey Coreau, Directrice adjointe de l'appui aux politiques et aux acteurs, Cheffe du Département des stratégies, de la mobilisation des acteurs et des territoires, AFB

L'actualité sur nos sujets a été « brûlante », avec les épisodes de canicule et de sécheresse et leurs conséquences sur les écosystèmes, les incendies de forêts tropicales, le rapport du GIEC sur qui fait le lien entre biodiversité et terres, et la préparation du sommet climat de l'ONU ainsi que de la cop 25 de la CCNUCC. Cette plateforme est l'occasion de « passer dans les coulisses » de ces événements, de décrypter l'agenda, en tant qu'objectif de participation d'une part, et en tant que résonant avec nos travaux à l'échelle française d'autre part. Le Congrès mondial de la nature en juin en France sera l'occasion de faire connaître ces enjeux au grand public, avec notamment des « espaces générations nature », ce qui offre l'occasion de rappeler qu'un [appel à contributions est ouvert jusqu'au 31 octobre](#). Pour apporter sa contribution à ces préparations, l'AFB accompagne la société civile dans la mobilisation, via notamment cette plateforme. La mobilisation de la société civile sera une priorité du futur Office français de la biodiversité, comme l'a affirmé récemment son préfigurateur.

Focus sur les relations climat-biodiversité

Pierre-Marie Aubert, coordonnateur de l'initiative « Agriculture européenne » de l'Iddri : Un surlignage du rapport du GIEC sur l'utilisation des terres

En préambule, il faut indiquer que ledit rapport ne parle pas de la biodiversité en soi, et ce, en résultat de négociations et de décisions qui remontent à 2016. Le principe de ce rapport provient du fait que le secteur des terres était très fortement mis à contribution dans les scénarios climatiques du GIEC : dans l'hypothèse où l'on ne parvient pas à décarboner assez vite l'économie, le secteur des terres est alors vu comme le moyen de compenser cette inaction, par la capacité des terres à stocker du carbone. Ce rapport spécial en quelque sorte met cette idée à l'épreuve, en identifiant quelles stratégies de gestion des terres sont possibles, et comment les stratégies existantes affectent les enjeux d'atténuation, d'adaptation, de dégradation des terres, de désertification et de sécurité alimentaire.

Trois surlignages sont proposés :

- L'impact du changement climatique sur les terres des zones sèches et arides, qui sont déjà à +1,5°C, est un enjeu majeur de développement et d'adaptation, dans la mesure où les changements constituent une menace majeure sur les moyens de subsistance, l'eau, les supports de vie et de production, et que ces secteurs concernent 40 % de la population mondiale.

- Les stratégies qui reposent sur les changements d'usage des terres à grande échelle, constituées d'afforestation et de BECCS¹, représente un risque pour la biodiversité, mais aussi pour le développement, via leurs impacts potentiels sur le foncier, l'accès à l'eau, etc. D'autre part, le rapport dresse deux limites à ces BECCS : (1) leur bilan carbone est lui-même incertain ; (2) le potentiel de captation de carbone des terres serait bien supérieur et optimisé si les politiques consistaient à améliorer les pratiques actuelles de gestion des terres plutôt qu'en changeant l'occupation du sol.
- Le rapport montre que « l'intensification agricole », souvent présentée comme une solution générique², n'est envisageable que dans certains endroits, alors que dans de grandes parties de la planète les rendements sont déjà à un niveau tel que l'on peut supposer un certain plafond (notamment dans les pays développés).

Alexandra Deprez, chercheuse climat et biodiversité, Iddri : Enjeux biodiversité-climat et perspectives pour la négociation.

Le maître mot des négociations climat de 2020 est « la hausse de l'ambition », dans la gouvernance climatique internationale, ce qui signifie qu'à la COP 26, les pays sont tenus d'augmenter leurs engagements, et de communiquer des stratégies de long terme de décarbonation massive.

L'un des éléments centraux est que la biodiversité est maintenant officiellement sur l'agenda politique de haut niveau : au programme du sommet de l'ONU sur le changement climatique, avec un axe sur les solutions fondées sur la nature (SFN)³, leur *mainstreaming*⁴ et leur financement. A la pré-COP, les SFN sont aussi mises sur la table. Enfin, les océans seront placés au centre de l'agenda de la COP 25 par le Chili. Mais le terme « solutions fondées sur la nature » est flou, et la Chine a ainsi proposé, sous ce thème, d'y inclure la proposition d'un développement massif de la bioénergie.

¹ « *Bio-Energy with Carbon Capture and Storage* » : l'idée de capter du carbone par la plantation de forêts à pousse rapide (taillis à courte rotation), qui seraient ensuite brûlées avec récupération du carbone et enfouissement dans le sous-sol. Cette idée, pour l'instant à l'état d'expérimentations très marginales, est une forme d'hypothèse qui a permis aux modélisateurs des scénarios climatiques d'introduire une possibilité, pour l'instant virtuelle, de conserver une élévation moyenne de température de 2°C malgré d'insuffisantes actions pour la décarbonation des transports, de l'énergie, etc. Dans le cinquième rapport d'évaluation du GIEC, sur 400 scénarios ayant une probabilité d'au moins 50 % de maintenir le réchauffement à 2°C, 344 considèrent un déploiement à large échelle du BECCS (travaux de Anderson, 2015 ; voir Rankovic et al., 2018, cité en fin de compte-rendu).

² L'idée consiste à proposer une intensification de la production, donc des rendements, permettant une production supérieure à l'hectare et de « libérer » ainsi des surfaces disponibles pour la biodiversité et les services écosystémiques.

³ Actions par lesquelles les écosystèmes et leurs propriétés naturelles sont améliorées via de la restauration ou de de la conservation dans le but de servir des politiques autres que la conservation de la biodiversité, comme l'atténuation du changement climatique, l'adaptation et l'atténuation des événements extrêmes, le développement et la sécurité alimentaire, la fourniture de services essentiels comme l'eau, etc.

⁴ Ou « intégration », c'est-à-dire leur prise en charge dans l'ensemble des politiques, notamment sectorielles.

Pour ces raisons, il apparaît indispensable de regarder avec soin les synergies et compromis entre les solutions pour l'atténuation et l'adaptation, et la biodiversité. Ainsi, dans le scénario dit « P4 » du rapport spécial 1,5°C du GIEC, qui suppose que l'on ne parvient que très peu à réaliser une transition écologique, le maintien de la hausse des températures à 1,5°C supposerait de recourir massivement aux BECCS, ce qui à son tour supposerait de cultiver de la biomasse sur 30 % des terres agricoles. Dans le scénario « P2 », qui suppose un usage des terres actuel amélioré, les BECCS sont bien plus limitées, à 7 % des terres agricoles, et on entrevoit bien plus d'interactions positives avec la biodiversité. Ceci montre bien qu'il existe plusieurs trajectoires possibles pour atteindre l'objectif de maintenir le réchauffement global à 1,5°C, mais que toutes ne se valent pas du point de vue de la biodiversité et de la sécurité alimentaire, et qu'il faut pouvoir développer et équiper ce débat plus avant. Un article de l'Iddri développant cette analyse est prévu dans quelques semaines.

Discussion avec la salle :

- **Christine Sourd, WWF** : prend-on en compte le bilan de la phase d'enfouissement des BECCS dans leur évaluation ? **Pierre-Marie Aubert** : les coûts des BECCS sont effectivement mal connus, et, selon les quelques observations réalisées dans certaines unités industrielles, le coût du stockage pourrait en réalité annuler le gain réalisé en captation.
- **MTES** : on parvient à utiliser un indicateur unique pour le climat, le carbone, parviendrons-nous à définir un indicateur unique pour la biodiversité ? **Alexandra Deprez** : nous faisons effectivement face à une difficulté méthodologique. Ainsi, pour la sécurité alimentaire, on peut utiliser un indicateur quantitatif qui est le nombre de personnes concernées, mais sur la biodiversité il y a une multitude d'indicateurs, ce qui ne permet pas de faire l'équivalent. **Pierre-Marie Aubert** : on peut rechercher des indicateurs de pratiques. Ainsi, on peut parler, par exemple, de deux formes d'intensification agricole : agroécologique et standard (reposant sur les intrants de synthèse). On ne dispose certes pas d'indicateurs standard, mais d'une connaissance suffisamment fine pour utiliser, comme approximation et indicateur de biodiversité, les pratiques agricoles. Mais cela renvoie à des débats politiques, et cette idée est par exemple combattue, pour l'instant avec succès, par les multinationales de la chimie.
- **Jean-François Silvain, FRB** : des journées de la FRB sur les indicateurs biodiversité sont organisées les 1^{er} et 2 octobre. On peut en effet rechercher un panel d'indicateurs qui puissent être utilisés par les secteurs économiques. Pour faire le lien et la coordination entre solutions qui peuvent émerger pour les trois COP, climat, biodiversité et désertification, il faudrait une structure chapeau pour cela.
- **Gilles Kleitz, AFD** : dans le rapport du GIEC sur les terres, on essaie plus ou moins d'explorer les difficultés politiques de mise en œuvre. Il est fondamental de comprendre les différences de difficultés politiques, par

exemple celles reposant sur la rusticité, la paysannerie, décentralisées, etc. d'un côté, et des solutions très centralisées et technologiques de l'autre. Mais ce qui est déterminant, c'est le registre politique : ce qu'on fera sera sur la « pente du politiquement possible ». Or, cette lecture politique doit se faire aussi au niveau des rapports entre les deux sphères climat et biodiversité. On doit en effet se battre contre la marginalisation historique du sujet biodiversité dans les politiques climat, fondée sur l'argument, justifié en partie seulement, d'une science des écosystèmes qui n'est pas prête à s'exprimer dans les termes pertinents pour le climat (en équivalent-carbone), même si des progrès sont notés.

Point d'avancement des négociations internationales de l'été

Julien Rochette, Directeur du programme de recherche Océan de l'Iddri : les négociations sur la haute mer

Pourquoi avons-nous besoin d'un accord sur la haute mer ? Au départ, dans les années 1980, on voyait la haute mer comme un espace principalement occupé par des grands cétacés, des modules polymétalliques sur le fond et, pour le reste, un vide sans vie. C'est avec ce cadrage que les discussions ont été lancées sur le régime juridique de la haute mer. Aujourd'hui on sait qu'il s'agit d'un espace extrêmement riche en biodiversité et en ressources halieutiques et minérales. Avec un soutien fort de la société civile, un processus de discussion a été lancé en février 2006, avec des discussions informelles dans le cadre d'un groupe BBNJ⁵ de l'ONU.

En juin 2011, les États, poussés par le G77, se mettent d'accord sur le principe de négocier un accord portant sur quatre enjeux. En décembre 2017, l'Assemblée générale des Nations Unies prend une résolution pour lancer des négociations, et en mars 2020 aura lieu la dernière réunion de négociation selon ce mandat.

Les États disposent aujourd'hui d'un avant-projet de texte sur lequel négocier. Un squelette d'accord se dessine, et des éléments de convergence émergent sur la nécessité des aires marines protégées. Une structure institutionnelle se dessine, avec probablement une COP, un secrétariat et un centre d'échanges (*clearing house mechanism*).

Les limites et les difficultés sont que la coordination avec les organisations existantes est problématique (mandats de la FAO, de l'Organisation Maritime Internationale, etc.). La question des ressources marines génétiques cristallise beaucoup de tensions entre le G77 et les autres. La discussion concerne par exemple la possibilité de produire des médicaments et leurs bénéfices associés à partir de ressources qui sont aujourd'hui sans aucune régulation ni partage des avantages. De ce fait, les tensions sur le statut juridique s'intensifient. Enfin, des négociations portent aussi sur

⁵ *Biodiversity Beyond National Jurisdictions*, la biodiversité hors des juridictions nationales maritimes, c'est-à-dire hors des zones économiques exclusives des pays.

la modalité de décision : unanimité, ou majorité qualifiée. La force future d'un traité tiendra à la mécanique qu'on instituerait : le renforcement des organisations existantes, de leurs moyens, notamment pour la surveillance.

D'ici la réunion de négociation de mars prochain, une nouvelle version de traité sera mise sur la table en décembre. Aboutirons-nous pour l'échéance de 2020 ? Les esprits sont préparés à devoir tenir une ou deux réunions supplémentaires voire plus, ce qui, compte tenu des 15 ans passés, pourrait paraître raisonnable, et en tout cas préférable à un accord flou ou à un cadre sans réelle portée.

Discussion avec la salle :

- **Olivier Robinet, MTES** : quels sont les jeux d'acteurs et le positionnement des grandes puissances, et est-ce qu'on va vers une convention limitée ? **Julien Rochette** : l'objectif est bien une ratification universelle. En sous-main, le G77 pousse pour la négociation sur les enjeux de partage des avantages et le renforcement des capacités ; les États les plus libéraux veulent limiter les contraintes et les règles pour l'industrie, et l'UE se positionne plutôt entre les deux, ce qui lui donne un peu un rôle de facilitateur. Des pays seront difficiles. Les USA n'ont pas ratifié la convention sur le droit de la mer, mais seront intéressés par la partie aires marines protégées de la négociation. La Russie est plutôt dans une forme d'opposition. Mais l'UE, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, et le G77, sont plutôt pour obtenir un accord ambitieux.
- **Simone Ersfeld, MTES** : un mécanisme de financement est-il prévu ? **Julien Rochette** : ce n'est pas un facteur d'opposition dans la négociation, tout simplement car on n'en parle pas. La question est plutôt sur la mise en œuvre des dispositions décidées, notamment sur la surveillance.
- **Romain Chabrol, AFD** : les très nombreuses organisations sectorielles et régionales, du fait de l'éparpillement créé, ne sont-elles pas un frein ? **Julien Rochette** : certes, les organisations régionales ont leur problème, mais la possibilité pour elles de devenir des relais efficaces est clé. L'accord ne sera probablement pas très centralisé. L'idée n'est pas non plus de faire un système totalement décentralisé car elles ne sont pas toutes en capacité d'agir efficacement. Ainsi, une « option hybride », entre un accord global et un appui sur les organisations régionales de pêche, et sur l'OMI, sera à mon sens inévitable, et il vaudrait mieux anticiper cela en tentant de renforcer ces dernières, ce qui suppose de leur donner des moyens augmentés.
- **Jean-François Silvain, AFB** : une vigilance est nécessaire si on ne veut pas aboutir à un nouveau « silo » trop différencié de ce qui se passe ailleurs. **Julien Rochette** : certes, mais cela sera une deuxième étape, après avoir rempli le vide juridique actuel.
- **Didier Babin, Expertise France** : les agences existantes seront-elles des agences de mise en œuvre, ou bien aura-t-on un secrétariat principalement dédié à la négociation ? **Julien Rochette** : nous aurons probablement un secrétariat et une COP propres à l'accord, mais elles se reposeront

probablement sur des organisations de mise en œuvre. Beaucoup d'acteurs cherchent à imposer aux organisations internationales de travailler ensemble et de coopérer. On cherche donc à avoir un secrétariat, et, en appui, avec des mandats, des missions pour des organisations existantes.

- **Cyrille Barnerias, AFB** : quelle prise en compte de la pêche ? **Julien Rochette** : depuis 2006 et les discussions informelles, plusieurs clivages sont apparus : d'une part ceux qui prétendent qu'il y a un vide juridique, d'autre part ceux qui soutiennent que le problème est une mauvaise application des textes existants. Les États pêcheurs ont dit ensuite en substance : la pêche est déjà régulée, il ne faut pas y toucher. De ce fait, la pêche ne figure pas parmi les principaux piliers de l'accord, ce qui est paradoxal puisqu'elle est le premier facteur d'impact. En revanche, il n'y pas de raison de l'exclure dans la négociation sur les aires marines protégées, etc. ; et, de ce fait, l'enjeu sorti par la porte revient, en quelque sorte, par la fenêtre.

Élise Rebut, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Point focal pour la France : les négociations de la Convention sur la diversité biologique.

Laurence Périanin, du MTES, est l'autre point focal de la France pour cette convention. L'actualité est marquée par la préparation de la COP 15 de la CBD, qui se tiendra du 19 octobre au 1^{er} novembre à Kunming en Chine, sous le thème de la civilisation écologique. Le rapport sur l'évaluation mondiale de l'IPBES nous indique que seulement 4 des 20 objectifs d'Aichi présentent des progrès, et que cette forme d'échec impactera, dans 80 % des cas, l'atteinte des ODD, ce qui aide à positionner la biodiversité comme un enjeu de développement. On sait que les trajectoires ne permettront pas d'y arriver, mais avec des « changements transformateurs » on peut infléchir la courbe. Cela renvoie à la fois à des enjeux nationaux et au niveau multilatéral, via, par exemple, l'impact des consommations en termes de déforestation importée, ou les espèces migratrices. L'enjeu sera de définir un cadre.

La COP 14 de la CBD a, en novembre dernier, demandé :

- De créer un groupe de travail à composition non limitée (Open-Ended Working Group, OEWG).
- De constituer un groupe de champions politiques, dont des chefs d'État.
- De convoquer un sommet de haut niveau sur la biodiversité en 2020, ce qui a été confirmé depuis ; le sommet se tiendra dans un an exactement.
- De prendre des engagements, qui peuvent notamment être d'amplifier et d'accélérer l'ambition et la mise en œuvre des NBSAPs⁶.
- De lancer un agenda de l'action pour la nature et les peuples.

Le processus a commencé début 2019, avec des consultations régionales. Puis trois réunions de l'OEWG ont eu ou auront lieu, dont une du 27 au 30 août à Nairobi, dédiée à décider de la structure du cadre de négociation. Une deuxième réunion se

⁶ *National Biodiversity Strategies and Action Plans*, Stratégies et plans d'actions nationaux pour la biodiversité.

tiendra en février, à Kunming, dédiée au contenu de ce cadre. Une troisième aura lieu à Cali en Colombie, en juillet 2015, pour avoir une structure finalisée à mettre en négociation à la COP 15.

Les résultats de la négociation de Nairobi :

- Sur la « Vision » et la « Mission » : la « Vision 2050 », adoptée en 2010, est considérée encore valide. Pour la mission 2030, il faut la revoir, par exemple en définissant des « crans » par décennie, pour améliorer le caractère opérationnel. Il est envisagé de même de définir un objectif faîtier, (« *apex goal* ») pour, comme le fait l'objectif de 2°C, simplifier le message. Mais cela reste une hypothèse. Deux propositions d'objectif faîtier sont dans les discussions : (1) un taux d'extinction des espèces d'ici 2030 ; (2) l'idée de protéger la moitié de la planète, avec 30 % en aires protégées, et 20 % en gestion durable. La discussion est ouverte.
- Les successeurs aux objectifs d'Aichi : la recommandation de la France serait de reconnaître qu'en 2010 on a passé du temps à les rédiger, que leur non-atteinte ne signifie pas qu'ils ne sont pas pertinents, et que c'est plutôt sur leur mise en œuvre qu'il faut se concentrer, notamment en travaillant sur la redevabilité qui est la véritable cause de l'insuffisance d'action. Il s'agirait aussi d'ajouter, aux objectifs actuels, les enjeux émergents, comme la santé, la biologie de synthèse et la criminalité environnementale. Cela, en prévoyant des indicateurs dès la définition des objectifs, une déclinaison affinée par biome⁷, une référence explicite aux ODD, et, peut-être, un nombre d'objectifs plus restreint que les 20 objectifs d'Aichi, en simplifiant leur présentation avec trois catégories : objectif d'état de la biodiversité, objectif de réduction des pressions, et objectif de mise en œuvre .
- La mise en œuvre est une priorité de la délégation française, qui préconise pour cela de renforcer les NBSAPs. Les recommandations consistent à proposer des lignes directrices pour les NBSAPs plus précises, mais aussi éventuellement une base commune aux NBSAPs, avec des indicateurs consolidables. On peut proposer aussi d'établir un processus de revue régulier et transparent. La CBD teste aujourd'hui un processus de « revue par les pairs », qui pourrait être développé davantage. On peut aussi proposer de synchroniser la remise des rapports nationaux entre différentes parties pour avoir des états des lieux précis au niveau mondial. Enfin, on peut proposer d'instaurer un principe de non-régression, voire de progression, dans les engagements pris au niveau national.
- Sur la mobilisation des ressources : selon le panel des Nations unies, il faudrait entre 300 et 500 milliards de dollars par an pour atteindre les objectifs d'Aichi, ce qui reste modeste par rapport à l'évaluation des besoins pour le climat, alors qu'aujourd'hui les ressources effectivement mobilisées représentent moins de 50 Mds de dollars US par an. Le principal enjeu sera ainsi de mieux utiliser les financements existants pour le développement, de

⁷ Grands types d'écosystèmes, comme les forêts tropicales, les savanes, les récifs coralliens, etc.

faire en sorte qu'ils ne nuisent pas à la biodiversité, et de viser des co-bénéfices.

- Les prochaines étapes : le gouvernement s'est engagé à porter la biodiversité à très haut niveau, en mobilisant des chefs d'État, comme il l'a montré avec la charte adoptée par les chefs d'État au G7, mais aussi l'établissement d'une task force interministérielle dédiée à la biodiversité, d'un groupe dédié au cadre d'objectifs pour après 2020, ou encore le conseil de défense écologique qui pourrait se saisir de certains de ces sujets. Au niveau européen, l'ensemble des questions abordées sont de compétence communautaire, et donc c'est l'UE qui prendra la position. Une position européenne sera publiée demain matin [21 septembre], sur le site de la CBD. La France est très en phase avec cette communication et, en décembre prochain, il est attendu une décision du conseil sur ces questions.

Ghousébashar Gaffar, responsable du pôle biodiversité et écosystèmes, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : retour de la COP 14 de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification

À New Delhi s'est tenue la COP 14 de la convention désertification. Comme les autres conventions de Rio, celle-ci est à interpréter comme un moyen au service des grands enjeux des ODD. Quelques chiffres illustrant les questions afférentes, provenant du rapport du GIEC, de l'IPBES et du secrétariat de la convention :

- Le secteur des terres représente le 2^e puits de carbone mondial.
- Nous utilisons les trois quarts de la surface de la planète pour nous nourrir.
- Un quart des terres voient leur productivité diminuer.
- L'agriculture et les terres représentent 23 % des émissions de gaz à effet de serre.
- La dégradation des terres est une cause majeure de la perte de biodiversité.
- 130 millions de personnes pourraient être déplacées du fait de la désertification.
- Si on restaurait 350 millions d'hectares de terres, cela générerait 9000 milliards de dollars US de services écosystémiques, et 26 Gigatonnes de carbone séquestrées.

La désertification est donc au cœur des sujets climat et biodiversité. Mentionnons la tribune récente des trois secrétaires exécutifs des trois conventions, qui établissent le lien entre biodiversité, terres et climat. Il faut dire que la terminologie n'aide pas à la renommée de la convention : la désertification n'est, en effet, pas l'extension des déserts existants, mais plutôt le phénomène de dégradation des terres.

Au retour de la COP, on peut témoigner d'un engagement politique, avec 8000 participants, 100 ministres, le Premier ministre Modi, etc. Il s'agissait de la première COP après la mise en place du cadre stratégique de la convention pour 2018-2030, et la mise en œuvre d'un fonds dédié (Land Degradation Neutrality Fund). Peu d'annonces structurantes étaient attendues.

Les régimes fonciers apparaissent comme les sujets les plus légitimes à propos de dégradation des terres : clarifier les régimes constitue le premier moyen pour lutter contre la dégradation des terres, notamment afin de rendre les investissements attractifs. À la demande de l'UE, le sujet était à l'ordre du jour. Le consensus obtenu consiste à recommander de se référer aux directives volontaires pour une gouvernance des régimes fonciers, établies par la FAO, avec néanmoins une réserve, qui est de la nécessité de rester dans le cadre juridique national.

Sur la sécheresse, les pays affectés se sont engagés à définir des plans de lutte ; les pays africains ont souhaité mettre en évidence le besoin de financement de cette lutte, et il a été adopté un groupe de travail plutôt qu'un protocole.

Sur les migrations : la précédente COP avait pris une décision pour montrer les liens entre les migrations et la dégradation des terres. Une étude par l'organisation internationale des migrations a été réalisée. Elle n'a pas été présentée, mais le lien a été reconnu par les parties, et par conséquent la question des migrations devait être traitée.

Élise Rebut, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : retour sur les négociations de la Convention sur le commerce international des espèces de flore et de faune sauvages menacées d'extinction (CITES)

La convention a été créée comme suite à une résolution de l'UICN de 1963. C'est une convention contraignante et dynamique, qui n'exige pas un consensus, mais fonctionne par vote à la majorité, ce qui lui donne une certaine vélocité. En revanche, les COP n'ont lieu que tous les trois ans, laps de temps pendant lequel des dégradations de situations très rapides peuvent avoir lieu. Elle établit trois annexes : l'annexe 1 couvre les espèces menacées d'extinctions, et interdit totalement leur commerce, l'annexe 2 couvre des espèces pas encore menacées mais qui pourraient le devenir, et l'annexe 3 concerne des espèces protégées dans un pays donné, qui demande assistance des autres. La COP a eu lieu en août à Genève. Elle a battu tous les records en termes de propositions de classement, et de décisions, avec 3000 pages à négocier.

Le sujet clé et récurrent est la mise en œuvre de la convention. La France avait des instructions ambitieuses, sur les espèces emblématiques et non-emblématiques : les « concombres de mer » (holothuries), surpêchés, et dont le prix au poids sec est supérieur à celui de l'ivoire d'éléphant. Elles sont présentes dans les eaux françaises, et sont surconsommées pour des soupes ou médecines traditionnelles. La girafe, classée depuis 2016 comme très vulnérable, avec 40 % de perte des populations en trois générations. Leur situation est hétérogène : en Afrique australe, leurs populations vont plutôt bien, mais dans les autres zones les parties demandent une aide internationale pour renforcer leur protection. Une décision a été finalement adoptée, la girafe est classée en annexe 2, autrement dit son commerce est régulé (on s'est aperçu que ce commerce concerne beaucoup des objets, comme des pieds de table, etc., et non pas seulement des trophées de chasse).

Concernant les éléphants, la France s'engage particulièrement, jusqu'à se démarquer parfois du bloc européen. Tous les éléphants d'Afrique sont classés en

annexe 1, avec une exception pour trois pays qui sont autorisés à vendre leur stock pour financer de la conservation. Le consensus est que ré-ouvrir le marché de l'ivoire est propice au blanchiment de l'ivoire illégal. La position a donc été de reclasser tous les éléphants en annexe 1. Celle-ci n'a pas été acceptée, mais des engagements ont été pris de fermer les marchés nationaux de l'ivoire. La France a été première à le faire, et elle est aujourd'hui suivie par d'autres pays, dont la Chine et les USA.

Sur les espèces marines, 18 espèces de requins et de raies ont été classées en annexe 2, du fait de leur quasi-disparition dans certains océans.

Le bilan, pour la France, est positif, les positions qu'elle a soutenues ont été adoptées. La COP 19 en 2022 aura lieu au Costa Rica, à un moment où la France présidera le conseil européen. Il se dégage un enjeu de portage transversal, qui est de faire en sorte que le commerce des espèces soit repris dans le cadre post-2020 de la CDB, ainsi que dans des positions et des résolutions concernant la criminalité environnementale, portées dans d'autres arènes des Nations unies, dont la convention contre le crime et la drogue.

Discussion avec la salle :

- **Une personne du MTES :**
 - La CDB contient-elle une obligation de rendre un rapport annuel avec un format uniformisé ? **Élise Rebut** : il existe bien une obligation de rapportage, mais les NBSAPs restent cependant hétérogènes. Les rapports sont sur le site de la CBD et ne sont pas faciles à trouver, et peu étudiés.
 - Lutte contre la désertification : que devient le projet de grande muraille verte ? **Ghousébash Gaffar** : le résultat n'est certes pas au rendez-vous, du fait de questions de gouvernance et de coordination. Une évaluation est en cours par le secrétariat de la convention, dont les résultats seront publiés lors de la COP 25.
- **Marine Didier, AFB** : quel objectif peut-on soutenir à la COP 15, car l'objectif d'avoir des aires protégées, qui supposent de mettre la nature sous cloche, n'est pas le meilleur. **Élise Rebut** : les positions évoquées ne sont pas les positions françaises, ce sont les thèmes de discussion. La position française n'est pas consolidée, mais une tendance forte consisterait à dire « pourquoi pas, mais en termes de communication ». Tout en proposant d'envisager un petit nombre d'objectifs, avec des contenus concernant les pressions, la mise en œuvre des ODD, etc.
- **Sylvie Gillet, Entreprises pour l'Environnement** : quel rôle pour les représentants du business dans le groupe de travail à composition limitée ? **Élise Rebut** : les entreprises ne sont quasiment pas présentes dans le groupe. Des propositions et des idées de structuration sont bienvenues. Impliquer les entreprises est un challenge, mais on peut espérer une amélioration par une rédaction qui souligne les liens d'interdépendance, et aussi les avantages à conserver la biodiversité. On attend beaucoup du secteur privé pour financer la restauration, et il intervient dans le fonds contre la dégradation des terres, mais on a besoin de plus.

- **Garance Lecoq**, diplômée de Sciences Po en recherche d'emploi : où se situe la France en matière de protection de la biodiversité par rapport à d'autres pays ? **Élise Rebut** : au niveau international, on peut mentionner les annonces du Président de la République sur l'augmentation des aires protégées et la réduction des pesticides. Mais il est vrai que d'autres États n'hésitent pas à nous faire remarquer des incohérences. La stratégie nationale sur la déforestation importée est une première mondiale sur cette question.

- **Didier Babin, Expertise France** :
 - Les enjeux transversaux concernent les ODD, qui sont plus facilement politiquement portés dans beaucoup de pays, car l'affaire de ministères mieux dotés que les ministères chargés de l'environnement. Une idée pourrait être de considérer les **NBSAPs** comme un outil de mise en œuvre des ODD à l'échelle des pays. **Élise Rebut** : c'est en phase avec les idées de la délégation française et, si le format du *reporting* n'a pas été acté, cela fait partie des options que cette délégation sera heureuse de soutenir. A noter que le gouvernement suisse proposait de tenir les COP des différentes conventions ensemble.
 - On entend de plus en plus parler de redevabilité : va-t-on mettre en avant l'article 12-a de la convention sur la responsabilité, qui pourrait être un moyen de générer du financement ? **Élise Rebut** : cela figure dans les recommandations de l'IPBES, mais il est trop tôt pour dire comment cet objectif sera traité. L'UE demandera que l'on discute des objectifs afférents lors de la prochaine réunion du SBSTTA.

- **Gilles Kleitz, AFD** : quelle est la position française sur la stratégie de financement du prochain accord post-2020 ? Le Plan Stratégique 2011-2020, avec ses objectifs d'Aichi, prévoyait un objectif sur cette question, le n°20. **Élise Rebut** : Il a été décidé de réunir un groupe d'experts pour faire un bilan des ressources et des recommandations, sachant que les subventions négatives sont déjà un moyen d'agir intéressant de ce point de vue. Aujourd'hui les financements sont concernés par l'objectif 20 ; une idée serait de le faire remonter dans la liste.

- **Aleksandar Rankovic, Iddri** : sur la CITES, des négociateurs d'autres pays ont fait part d'une crainte qu'une position dure de la France pousse des pays d'Afrique australe à sortir de la CITES, dans le contexte récent de la sortie du Japon de la Commission baleinière internationale. **Élise Rebut** : la question de la réaction des autres Parties, par rapport à l'éléphant, se pose effectivement. La France considère qu'au niveau mondial la situation n'est pas facilement gérée et que le risque est bien réel. Le fait est que la demande de pays d'Afrique australe de permettre la vente d'objets en cuir et peaux a été refusée, et ces pays ont émis l'éventualité d'une sortie de la CITES. Il reste vrai que, dans ces pays où on met en œuvre une bonne gestion, il est nécessaire de mieux prendre en compte le financement en récompensant la conservation, plutôt que de compter sur la vente d'ivoire. Il existait aussi le risque d'une réserve de pays d'Afrique australe sur le classement en annexe

1, ce qui aurait ouvert le même risque pour des pays importateurs. **Ghousébash Gaffar** : en montrant que sortir d'une telle convention n'est pas si facile, le multilatéralisme a témoigné d'un certain poids, et montre une certaine résistance.

Quelques publications de l'Iddri sur ces sujets :

Rankovic, A., Colombier, M., Rüdinger, A., Schwoob, M.-H., Sartor, O., Treyer, S., Vallejo, L., Waisman, H. (2018). La neutralité carbone, défis d'une ambition planétaire – Clarifications conceptuelles, panorama des initiatives et recommandations pour les stratégies nationales. Iddri, *Study* N°10/18, Paris, France, 44 p.

<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/etude/la-neutralite-carbone-defis-dune-ambition-planetaire>

Aubert, P.-M. (2019). Le rapport du GIEC sur les terres : quels enjeux ? *Blog Iddri*, 8 août 2019

<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/le-rapport-du-giec-sur-les-terres-quels-enjeux>

Wright, G., Cremers, K., Rochette, J., Clark, N., Dunn, D., Gjerde, K. M., Harden-Davies, H., Mohammed, E., Ortuño Crespo, G. (2019). High Hopes for the High Seas: beyond the package deal towards an ambitious treaty. IDDRI, *Issue Brief*, N°01/19.

<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/decryptage/des-espoirs-pour-un-accord-ambitieux-sur-la-haute-mer>

Rankovic, A. (2019). À la recherche des piliers de Kunming. Quelle ambition pour la COP 15 Biodiversité d'octobre 2020 ? *Blog Iddri*, 24 septembre 2019

<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/la-recherche-des-piliers-de-kunming-quelle-ambition-pour>

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



Résumé préparé par :
Yann Laurans, yann.laurans@iddri.org
Aleksandar Rankovic, aleksandar.rankovic@iddri.org

Voir www.iddri.org pour plus d'informations