

## Relancer l'ambition internationale pour la biodiversité : une vision en trois dimensions pour le futur de la Convention sur la diversité biologique

Yann Laurans, Aleksandar Rankovic, Fiona Kinniburgh, Michel Colombier, Damien Demailly, Sébastien Treyer (Iddri)

**L**a biodiversité monte à l'agenda politique. Beaucoup pensent que ce qui a été engagé pour le climat doit aujourd'hui être entrepris pour la biodiversité. Chacun garde en mémoire le moment enthousiasmant qu'a été la conclusion de la COP 21 sur le climat et l'adoption de l'Accord de Paris. Les yeux se tournent alors naturellement vers la Convention sur la diversité biologique (CBD, adoptée, comme la Convention climat, en 1992 lors du Sommet de la Terre à Rio), avec l'espoir d'y trouver une même dynamique internationale qui donnerait une impulsion forte aux actions des États et de la société civile, leur assurerait visibilité et durée, mobiliserait les opinions, et surtout permettrait à la biodiversité de résister aux arbitrages politiques qui, aujourd'hui encore, ont tendance à la reléguer au rang des questions mineures. Nous approchons en effet d'un rendez-vous crucial, fin 2020 à Pékin, lors duquel la communauté internationale va constater à quel point les objectifs qu'elle s'était fixés en 2010 ne sont pas atteints, et devra trouver les termes d'un accord qui soit à la mesure des défis.

Ce décryptage éclaire les enjeux de ce rendez-vous en isolant trois questions : le régime des objectifs ou des cibles ; la mécanique de la convention ; et d'autres initiatives ou instruments juridiques à envisager en les articulant avec la CBD. Il est complémentaire d'un autre décryptage, qui détaille les jalons et les étapes du chemin jusqu'à fin 2020.

### MESSAGES CLÉS

- Ne faire que reporter, une nouvelle fois, à la fin de la décennie prochaine les objectifs pris il y a dix ans et non atteints montrerait une forme d'impuissance de la Convention sur la diversité biologique.
- Renouveler le système des objectifs suppose d'évaluer ce qu'ils ont apporté à la politique de la biodiversité dans les pays qui les ont adoptés.
- Donner de la force aux futurs objectifs passera par une attribution plus précise des responsabilités de chaque pays, et de ce fait par une forme d'individualisation des cibles.
- Les ingrédients du succès de l'Accord de Paris sont analysés. S'en inspirer pour la biodiversité supposera notamment d'articuler ambition planétaire et engagements des États et des acteurs non-étatiques.
- La Convention sur la diversité biologique n'est pas le seul horizon de l'action internationale pour la biodiversité. D'autres instruments juridiques, à articuler avec la CBD prise alors comme « matrice » des engagements internationaux, pourraient être mis en chantier, par exemple sur les pesticides.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01, ainsi que du soutien de l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
27, rue Saint-Guillaume  
75337 Paris cedex 07 France

Pour les acteurs politiques, les années à chiffres ronds sont à la fois redoutées et désirées. Elles sont des années de rendez-vous et de constat, souvent sévères. Et elles sont des moments de promesses et de visions d'avenir quand, nonobstant le non-respect éventuel des objectifs précédents, de nouveaux engagements, souvent encore plus ambitieux, sont pris pour la fin de la décennie suivante. Telle a déjà été la règle pour la biodiversité. Après le Sommet de la Terre de Johannesburg en 2002, marqué par le fameux discours de Jacques Chirac s'exclamant « la maison brûle, et nous regardons ailleurs », un engagement planétaire fut pris de ralentir significativement l'érosion de la biodiversité avant 2010 (Objectif du Millénaire pour le développement n°7.B). En 2010, force fut de constater que l'érosion de la biodiversité n'avait pas été freinée, le ralentissement de la déforestation amazonienne étant, par exemple, largement compensé par la poursuite des abattages ailleurs, aggravés par la poursuite effrénée de l'urbanisation dans les pays émergents, et les volumes de pollution émis poursuivant leur croissance dans toutes les régions du monde. On prit alors, dans l'enthousiasme général des participants, de grandes résolutions, adoptées dans la préfecture japonaise d'Aichi lors de la dixième conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB), sous la forme de vingt « cibles à atteindre », articulant objectifs de résultats et objectifs de moyens, à respecter pour la fin de la décennie suivante, soit 2020.

Etant donné les évaluations mondiales qui se sont succédé dans l'intervalle, il ne fait mystère pour personne que la grande majorité de ces objectifs ne seront pas tenus en 2020<sup>1</sup>, et même que, en face de certains de ces objectifs, la situation aura plutôt régressé<sup>2</sup>.

Comment, dès lors, faire face, se préparer à cette échéance, et tenter d'en faire l'occasion de renforcer l'action en faveur de la biodiversité ?

Selon nous, répondre à cette question suppose une réflexion et une action à trois dimensions, qui ne s'excluent pas mais s'emboîtent. Nous nous fondons, pour cela, sur l'expérience de la COP 21 de la Convention climat et de l'Accord de Paris,

qui ont permis un changement de régime dans ce domaine, et qui offrent un certain nombre d'enseignements, potentiellement utiles à qui souhaite faire de la gouvernance internationale un outil au service de meilleures politiques de la biodiversité.

## PREMIÈRE DIMENSION : LA REFORMULATION DES OBJECTIFS

Reformuler les objectifs d'Aichi et en renouveler la teneur est bien entendu la logique tendancielle. Dans la situation qui prévaut, c'est d'ailleurs à peu près la seule option qui est offerte aux négociateurs et au secrétariat de la CBD : d'une part parce qu'une telle réforme est de leur compétence naturelle ; d'autre part car c'est leur principal mandat actuel.

Au plan technique, la reformulation des objectifs doit s'appuyer sur une évaluation de ce que les cibles actuelles ont apporté à l'action pour la biodiversité dans le monde. Notamment parce que ce n'est pas parce que les cibles ne sont pas atteintes qu'elles n'ont servi à rien : il faut voir qui a tiré des flèches dans leur direction, et si ces flèches ont servi à quelque chose : l'état de la biodiversité aurait-il été pire, meilleur ou équivalent, sans ou avec les objectifs d'Aichi ? Des études de cas dans différents contextes sont ici à entreprendre.

Pour autant, une reformulation des cibles d'Aichi ne pourra se limiter à des dimensions purement techniques. Notamment, l'un des points faibles du système tient à la nature collective des engagements. Les cibles d'Aichi, et les évaluations<sup>3</sup> qui en sont faites régulièrement, ne résonnent pratiquement pas dans l'opinion, parce qu'elles sont faites à l'échelle mondiale, donc à l'échelle de personne en particulier. C'est pourtant, on le sait, quand les évaluations éclairent des acteurs et des actions bien spécifiés et comparables que l'on peut apprécier les résultats et (1) étudier et transposer les modèles qui réussissent et (2) faire exister une forme de pression politique, interne comme internationale, sur la politique mise en œuvre dans chaque pays. Les négociations passées ont abouti à refuser une telle individualisation, précisément pour éviter la pression politique qu'elle générerait. Les Parties sont ainsi restées fidèles à l'esprit comme à la lettre de la convention de 1992, qui a prévu la subsidiarité totale de chaque partie quant à ses choix domestiques, et une absence de tout engagement précis des Parties signataires.

Il faudra donc une ou plusieurs initiatives fortes, prises par des pays qui acceptent de jouer le jeu de

1. Le principal objectif significatif en passe d'être tenu est celui qui vise à placer 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures sous un statut de protection (quelle que soit la fermeté de ce statut). Par ailleurs, les objectifs de procédure que sont la mise en œuvre du Protocole de Nagoya et la production des rapports sont globalement tenus.

2. En particulier l'objectif de réduire substantiellement la dégradation des habitats et leur fragmentation, la réduction des pollutions et des pressions sur les récifs coralliens, l'état de conservation des espèces menacées, et la prise en compte des besoins des communautés autochtones et locales ainsi que ceux des femmes pauvres.

3. <https://www.cbd.int/gbo/>

leur responsabilité, et il faudra espérer que ceux-ci entraînent les autres. Ou alors il faudra compter sur un système à deux vitesses, sous la forme, d'un côté, d'une coalition des pays qui acceptent des engagements et des évaluations nationales comparables et dont ils accepteront de se tenir comptables, et, de l'autre côté, du reste des Parties s'en tenant à une coordination internationale minimale.

## DEUXIÈME DIMENSION : LE CHANGEMENT DE MÉCANIQUE

On le voit, éviter un simple report des ambitions à 2030 renvoie à des dynamiques politiques qui doivent chercher à dépasser les limites de la CDB dans sa mécanique actuelle, telle qu'elle a été négociée en 1992. Si l'on veut éviter une simple reconduite de l'existant dans l'indifférence devenue générale, il est indispensable de travailler à son renouvellement.

Pour ce faire, les enseignements de l'Accord de Paris pour le climat sont utiles. Au départ, la Convention climat, comme celle sur la diversité biologique, ne comportait pas non plus d'engagement individuel. Seul figurait l'engagement de l'ensemble des pays développés (dits « de l'annexe 1 ») de « stabiliser la concentration de l'atmosphère en gaz à effet de serre à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » (article 2). Puis, juste avant la première conférence des Parties à la convention en 1995, le rapport du Giec parla pour la première fois de la nécessité non plus de « stabiliser », mais de réduire les émissions. La négociation qui s'est alors engagée, pour aboutir au Protocole de Kyoto, consistait principalement à inscrire des engagements de réduction pour les différents pays de l'annexe 1. Soit une première individualisation des efforts annoncés, au sein des pays développés. Pour autant, le protocole ne comprend pas de notion de « budget planétaire de carbone » ni de répartition de cet impératif planétaire entre les pays ; il enregistre l'engagement de certains pays à réduire leurs émissions.

L'échec, ultérieur, de la négociation de Copenhague, en 2009, est probablement venu de l'imposition d'une logique plus « top-down ». La négociation a repris à son compte des analyses scientifiques qui avaient calculé le « budget » planétaire des émissions de carbone permettant de contenir le réchauffement climatique, et qui suggéraient des clés de répartition entre pays, ce qui a crispé les positions et généré les blocages qui ont contribué à l'échec retentissant de la 15<sup>e</sup> conférence des Parties en 2009.

Après cela, une nouvelle dynamique n'a été rendue possible que quand la communauté impliquée a réussi à faire le deuil de ce type de principe, et à travailler à un régime renouvelé. Ce processus s'est fait par un compromis entre la logique précédente, voulant répartir entre pays un effort calculé planétairement, et une logique plus ascendante, ou « *bottom-up* », d'engagements volontaires de chacun, sans pression collective. L'administration Bush (junior), et ses alliés, proposaient ainsi, par exemple, des engagements purement volontaires, laissant principalement à la convention et aux Nations unies un rôle de vérification et de mesure.

L'Accord de Paris est le résultat, à confirmer et concrétiser, de cette nouvelle dynamique : (1) il comporte une dimension « ascendante », fondée sur des engagements volontaires des pays, non seulement en termes de niveau d'ambition nationale, mais aussi de champ couvert par les engagements : par exemple, l'engagement national peut ou non prévoir des mesures concernant l'occupation des sols (agricole, forestière, urbaine, naturelles) ; (2) Pour autant, l'accord rend possible un jugement collectif sur les engagements pris individuellement : non pas sur une répartition des efforts entre pays ou régions du monde, mais sur la cohérence entre, d'une part, la trajectoire sur laquelle chacun s'engage librement, et d'autre part un engagement, que tous ont pris, et qui prévoit que ces trajectoires permettent de « décarboner » l'économie d'ici 2050.

Peut-on s'inspirer de ce renouvellement de régime pour renforcer la CDB et lui donner plus de crédibilité, de visibilité politique et de prise sur les débats et politiques domestiques ? Cela nous semble un débat à ouvrir, sur lequel il faut appeler les pays à donner mandat aux négociateurs pour explorer la question. Elle suppose de se demander ce qui, dans le régime actuel, est susceptible de pouvoir évoluer vers une telle mécanique ? Par exemple, les Parties à la CDB produisent des stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité, qui pourraient faire office de contributions nationales déterminées, comme dans l'Accord de Paris. Pourrait-on faire de ce dispositif un instrument susceptible de renouveler la dynamique de la CDB ? Répondre à cette question suppose à la fois des investigations techniques et des initiatives politiques prises à haut niveau dans des pays qui souhaitent exercer un leadership pour tenter de renforcer la dynamique de négociation. Il pourrait être envisagé une recherche de « coalitions » de pays proposant ce type d'engagements, et que ces pays « lancent » leur NDC biodiversité en amont de la COP 15 de façon à créer une dynamique de ralliement. Ce processus pourrait être associé à la recherche d'une combinaison d'engagements

d'acteurs étatiques (par exemple engagement national à réduire de 50 % les pesticides) et non-étatiques (par exemple engagements d'entreprises « zéro déforestation »).

### TROISIÈME DIMENSION : LA CONVENTION COMME MATRICE

En tant que convention-cadre, il faut voir la CDB non pas comme le régime de gouvernance complet de la biodiversité, qui comprend toute l'action en faveur de celle-ci, mais aussi ou plutôt comme la matrice institutionnelle à même d'engendrer, puis de coordonner et d'articuler des initiatives spécialisées, concernant des secteurs ou des activités économiques circonscrites, et, partant, des engagements plus précis et fermes. Ainsi des pesticides, dont le rôle déterminant dans la dégradation de la biodiversité est de mieux en mieux établi, et qui pourraient, pour au moins certains d'entre eux, faire l'objet d'un engagement ciblé, dans un cadre juridique et institutionnel éventuellement disjoint de la CDB, mais auquel celle-ci viendrait apporter un renforcement en termes de reconnaissance ou de désignation.

Il faut bien reconnaître que ce type d'action fait partie des plus difficiles à mettre en œuvre. Là encore, la COP 21 offre une leçon inspirante : malgré différentes tentatives, il n'a pas été possible d'inscrire d'ambitions ni d'instruments sectoriels dans l'Accord de Paris. Mais le relais a été assuré en dehors du cadre multilatéral *stricto sensu* : ce sont finalement des groupes d'États et/ou d'acteurs non-étatiques (institutions internationales, entreprises, ONG, collectivités, etc.) qui ont construit des coalitions, pris des engagements collectifs et défini des dispositifs de vérification, comme sur le charbon, l'automobile ou le transport maritime. C'est peut-être une piste pour donner un nouveau

souffle aux actions pour la biodiversité, notamment celles de la société civile. On pense, par exemple, au secteur de l'agroalimentaire et à ses nombreux engagements à exclure la déforestation de ses chaînes d'approvisionnement. Sur le cas des pesticides évoqué plus haut, une telle mobilisation d'une coalition d'acteurs étatiques et non-étatiques pour « éliminer (certains) pesticides » pourrait constituer une dynamique d'entraînement liée aux échéances de la CDB et la renforçant en retour.

### CONCLUSION

En tout état de cause, sans un sursaut, et donc des initiatives ambitieuses de quelques pays déterminés et de la société civile, le risque est grand de considérer la CDB, et donc la gouvernance internationale de la biodiversité, comme inopérante ou seulement apte à construire une doctrine dont d'autres devront se saisir pour agir. Cela renforcerait alors une forme de repli. Le cadre de l'État-nation deviendrait le seul dans lequel seraient élaborées et discutées les décisions politiques en faveur de la biodiversité, sans plus de référence mondiale permettant à tout habitant de la planète de s'estimer responsable des conséquences lointaines de ses choix, et d'en demander raison aux gouvernements et aux entreprises de tous types et de tous pays. Même le retrait étatsunien de l'Accord de Paris ne représente pas un tel repli pour le climat, tant il est vrai que le cadre international s'est maintenant imposé pour la politique climatique.

Étant donné l'expansion continue et accélérée des cultures, des pollutions, de l'urbanisation, de l'acidification des océans et de la surpêche, ce serait une raison de moins d'espérer une politique enfin à la mesure des défis de la biodiversité. ■