

Une bonne base de travail en devenir. Comment aborder l'avant-projet zéro du Cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020

**Aleksandar Rankovic, Lucien Chabason, Marcel Jouve (Iddri),
 Marcel Kok (PBL Netherlands Environmental Assessment Agency),
 Juliette Landry, Yann Laurans, Julien Rochette (Iddri)**

Le 13 janvier 2020, l'avant-projet zéro (*zero draft*) du Cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 (*Post-2020 Global Biodiversity Framework*) a été publié par le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (CDB) en amont de la 2^e réunion du Groupe de travail à composition non limitée sur le cadre mondial (OEWG2, 24-29 février, Rome). Il s'agit d'une étape importante sur la route menant à la COP 15 de la CDB (prévue du 15 au 28 octobre à Kunming, Chine), laquelle verra l'adoption du cadre pour l'après-2020. Celui-ci doit fournir une réponse politique forte à la perte mondiale de biodiversité, et jeter les bases pour renouveler la gouvernance de la biodiversité afin qu'elle soit en mesure de contribuer pour les 30 prochaines années aux transformations nécessaires pour préserver et rétablir la biodiversité. Bien que plusieurs éléments clés restent encore à élaborer, il apparaît essentiel d'évaluer les premières orientations proposées par l'avant-projet, et d'identifier les priorités en matière de négociation et de mobilisation, pour les mois nous séparant de la COP 15.

MESSAGES CLÉS

Le texte confirme les orientations de la première réunion du groupe de travail sur le post-2020 (OEWG1, Nairobi, août 2019) : le texte proposé affiche de l'ambition sur la plupart des objectifs et des cibles, et contient des chapitres sur la mise en œuvre et les mécanismes de responsabilité et de transparence, essentiels à la cohérence du cadre et à la théorie du changement qu'il prévoit. Il devrait être considéré comme une « base de travail en devenir ». Ce n'est qu'après l'OEWG3 (Cali, Colombie, juillet 2020) qu'une base de travail complète sera produite en vue des véritables négociations, intensives, de la COP 15.

La mobilisation des États et d'autres parties prenantes est, en amont comme au cours des étapes décisives des négociations à venir, primordiale pour : (i) garantir que le niveau le plus élevé d'ambition soit atteint pour les objectifs et les cibles post-2020, (ii) réaffirmer l'importance des éléments du cadre relatifs à la mise en œuvre et à la transparence, afin de veiller à ce qu'une attention suffisante soit accordée à ces éléments essentiels.

Le cadre proposé est complet et contient tous les éléments nécessaires pour produire un résultat ambitieux pour la COP 15. Plutôt que de « gonfler » le texte avec un trop grand nombre de remarques sur les objectifs et des cibles, les négociateurs devraient faire en sorte qu'il demeure aussi concis que possible et développer les autres éléments du cadre. Surcharger le texte pourrait faciliter des stratégies d'obstruction et/ou de diversion.

« L'intégration » (*mainstreaming*) de la biodiversité sera fondamentale pour la mise en œuvre du cadre pour l'après-2020. D'autres institutions et processus multilatéraux, en particulier ceux concernant les secteurs productifs, doivent être davantage impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce cadre. Il en va de même pour les acteurs non-étatiques issus des secteurs et d'autres parties de la société qui affichent des ambitions en matière de biodiversité. L'intégration au niveau national constitue en effet également une des clés du succès.

1. 2020-2050 : UNE THÉORIE DU CHANGEMENT POUR LA BIODIVERSITÉ, À COMPLÉTER D'ICI LA COP 15

L'avant-projet zéro propose une *théorie du changement* qui établit les fondements, pour les 30 prochaines années, de l'action internationale en faveur de la biodiversité. Le texte vise aussi à concrétiser la Vision 2050 consistant à « vivre en harmonie avec la nature d'ici à 2050 » avec des objectifs de long terme à l'horizon 2050 et des étapes à l'horizon 2030, et à les relier aux cibles axées sur l'action pour 2030.

D'ici la COP 15, cette théorie du changement devra être complétée par les autres éléments du cadre, en plus des objectifs et des cibles. Une vision possible pourrait être :

(i) disposer de cibles et d'indicateurs SMART¹, afin de les rendre plus clairs, plus tangibles et mesurables, et par conséquent plus « saisissables » par les acteurs œuvrant en faveur de la biodiversité, afin de rendre plus précises leurs revendications de changement (par exemple, à quelles pressions s'attaquer, de la part de quels secteurs ?) et les aider à mieux rendre les autres acteurs redevables de leurs (in)actions ;

(ii) garantir que les acteurs de la biodiversité disposent d'un soutien suffisant en matière de ressources financières, de moyens humains et institutionnels, et de connaissances, afin qu'ils puissent pleinement exercer leur rôle d'incitation au changement au sein de leurs organisations respectives ou vis à vis d'autres organisations. Cela pourrait impliquer, par exemple, de renforcer le poids des Stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique (SPANB) au plan national. De manière plus générale, « les conditions propices », telles que les changements structurels affectant les réglementations et l'économie, devraient venir bénéficier aux acteurs soutenant la biodiversité ;

(iii) créer des moyens d'impliquer les « autres secteurs » (par exemple, les secteurs productifs, tels que celui de l'agro-alimentaire) dans l'élaboration et la mise en œuvre du cadre pour l'après-2020, par le biais de l'intégration (*mainstreaming*) de la biodiversité aux niveaux international et national, possiblement dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Des décisions politiques et des procédures devraient être mises en place pour rendre ces secteurs eux aussi redevables de leurs propres actions ou manquements² ;

(iv) impliquer les acteurs non-étatiques, dont l'implication est nécessaire pour s'attaquer aux causes de perte de biodiversité, en créant et institutionnalisant des espaces dédiés à l'engagement et aux interactions. « L'Agenda de l'action de Charm El-Cheikh à Kunming sur la nature et les peuples » constitue l'embryon d'un tel mécanisme, mais doit être renforcé³ ;

(v) renforcer la transparence et la responsabilité, pour créer plus de « contrainte politique » pour la mise en œuvre du cadre pour l'après-2020. Ces mécanismes devraient créer plus de redevabilité entre les pays, quant aux résultats de leurs politiques nationales et internationales en matière de biodiversité. Il devrait exister un « effet rendez-vous » : les moments de bilan devraient être porteurs de conséquences, au moins du point de vue de la réputation (avec des conséquences en matière de pression exercée par la société civile, ou affectant les échanges en influençant les choix des consommateurs ou les négociations des accords commerciaux), mais aussi via les discussions sur les financements⁴. « Les mécanismes de cliquet » (*ratchet mechanisms*), ou au moins les principes de non-régression, pourraient aider à conserver ou augmenter graduellement le niveau des ambitions. Les mécanismes devraient créer une chaîne de responsabilisation et trouver en écho au plan national afin d'aider *a minima* à ce que la biodiversité figure et demeure à l'ordre du jour. Et cette chaîne de responsabilisation pourrait s'étendre aux secteurs productifs, y compris aux acteurs non-étatiques. Les futurs SPANB et Rapports nationaux devraient refléter les efforts des pays pour contribuer à atteindre les objectifs mondiaux.

Alors que les réactions à propos de l'avant-projet zéro commencent à abonder, le risque, à ce stade, est que beaucoup de modifications de langage soient proposées pour les objectifs et les cibles, en particulier pour qu'ils soient davantage détaillés. Cependant, plus le temps de négociation consacré à cet élément sera important, moins il subsistera de temps disponible pour le reste du cadre ; et plus le processus pourrait devenir vulnérable à des Parties désireuses de créer des obstructions.

L'objectif des sections suivantes est ainsi de mettre en évidence certains points critiques et améliorations potentielles, plutôt que des recommandations exhaustives relatives aux objectifs et cibles. Les indicateurs proposés revêtent une importance capitale, pour ce qui est des questions de suivi et de transparence, mais également en ce qu'ils peuvent constituer un lieu où préciser ce que la mise en œuvre concrète des cibles pourrait signifier (quels secteurs, polluants, écosystèmes, etc., sont ciblés), plutôt que de « gonfler le texte » en lui-même.

1 SMART signifie ici : spécifiques, mesurables, atteignables, pertinents, temporellement définis.

2 Billé, R. et al. (2010). Global biodiversity targets: Vain wishes or significant opportunities for biodiversity governance?. In Billé et al. (2010). *Global Governance of Biodiversity: New Perspectives on a Shared Challenge*. Health and Environment Reports, n° 6, décembre 2010, IFRI.

3 Rankovic, A. et al. (2019). An Action Agenda for biodiversity: Expectations and issues in the short and medium terms, IDDRI, *Issue Brief* N°04/19; Kok, M. et al. (2019). Opportunities for the Action Agenda for Nature and People, PBL, *Policy Brief*. Numéro de publication PBL : 3630

4 Rankovic, A., Zou, Y. (2019). Third Biodiversity Workshop - Summary Report. 31 October – 1 November 2019, Beijing. EU-China Environment Project.

2. LES OBJECTIFS À 2050 ET LES ÉTAPES À 2030

Une nouveauté introduite par l'avant-projet zéro est la proposition de traduire la Vision 2050, adoptée lors de la COP 10, en cinq objectifs plus concrets et mesurables, avec des étapes à l'horizon 2030. Idéalement, au cours de la prochaine décennie, des processus réguliers d'examen devraient permettre, avec le soutien de l'expertise scientifique, d'évaluer si l'action collective est sur la bonne voie concernant les étapes à l'horizon 2030 et si les tendances observées semblent compatibles avec la réalisation des objectifs à l'horizon 2050.

Trois remarques d'ordre général peuvent être formulées.

— **Le difficile arbitrage entre « ambition » et « réalisme ».**

Par rapport aux Objectifs d'Aichi, plusieurs objectifs et étapes figurant dans l'avant-projet zéro constituent potentiellement une régression en matière d'ambition : « pas de perte nette » au lieu d'« une perte d'habitat au moins réduite de moitié » et « quand cela est possible rapprochée de zéro » ; réduction du nombre d'espèces menacées d'ici 2030 au lieu de « l'extinction des espèces menacées a été empêchée » au cours de la prochaine décennie. La théorie du changement propose elle de stabiliser la perte de biodiversité d'ici 2030, pas de complètement la stopper. L'avant-projet zéro présente une position « réaliste », avec des objectifs quantifiés qui pourraient en théorie aider à prôner et évaluer le progrès.

Sans préjuger de son efficacité, cette stratégie constituera très probablement un point de discussion lors des négociations à venir. Selon nous, la crédibilité de la gouvernance internationale de la biodiversité sera en jeu lors de la COP 15 et convenir, une fois encore, de cibles très ambitieuses qui ne seraient pas atteignables d'ici 2030, pourrait s'avérer contre-productif. Mais les implications potentielles d'une réduction du niveau d'ambition devraient être soigneusement évaluées, en particulier en matière d'aspiration, mais aussi, point peut-être encore plus important, concernant son impact sur les capacités de négociation des acteurs de la biodiversité pour mettre en œuvre les objectifs au niveau national. Dans tous les cas, il semblerait raisonnable de demander aux acteurs réclamant davantage d'ambition de se montrer aussi clairs que possible sur les mécanismes de mise en œuvre et de transparence, qui constitueront des facteurs essentiels de progrès et ce quel que soit ce qu'il restera de la formulation et de la quantification des objectifs.

— **La question délicate des périodes de référence.** L'inclusion systématique de dates (2030, 2050) et de pourcentages dans les objectifs et les étapes soulève la question des périodes de référence. Par exemple, viser une réduction donnée du taux de perte d'habitat en 2030 nécessite de préciser l'année à laquelle sera comparé cet objectif. Une réponse simple pourrait être de choisir l'année d'adoption du cadre (2020), comme ce fut le cas pour les Plans stratégiques 2002-2010 et 2011-2020. Mais la dimension

politique de cette question ne doit pas être sous-estimée. Certaines Parties ont en effet déjà exprimé que la base de référence choisie par l'Évaluation globale de l'IPBES – 1970 – afin d'évaluer les principaux facteurs de perte de biodiversité au cours des 50 dernières années désavantage les pays émergents et leur agriculture, dans la mesure où la part la plus importante de perte d'habitat dans les pays à haut revenu (par exemple, les forêts en Europe) a eu lieu au cours de siècles précédents. Cette position tente d'introduire un principe « responsabilité commune mais différenciée » (RCMD) que l'on trouve dans les négociations climatiques.

— Sans prendre position sur le contenu de ces points de vue, nous considérons qu'il existe de nombreuses autres façons de traiter les questions de justice et d'équité au sein du cadre (par exemple, au moyen des mécanismes de mise en œuvre, par le biais du partage des avantages, en ayant une cible relative à l'empreinte écologique, etc.), et que tenter d'inclure des principes controversés tels que la RCMD, en particulier à ce stade, présenterait des risques sérieux de compromettre le processus de négociation.

— **Une question d'attribution pour les objectifs portant sur les services écosystémiques.**

L'avant-projet reconnaît pleinement le fait que la biodiversité est un enjeu socio-économique, et les thèmes proposés (alimentation, eau, résilience, changement climatique) sont de potentiels points d'entrée pour une meilleure intégration et un meilleur couplage avec l'Agenda 2030. Dans la formulation actuelle, toutefois, il est difficile d'identifier quelle part de ces objectifs pourrait être attribuable à une amélioration de l'état de la biodiversité, et quelle part pourrait être imputable à d'autres efforts. Par exemple, « les améliorations dans l'accès durable à une eau saine et potable » pourraient être réalisées au moyen d'infrastructures, qui permettraient d'obtenir de meilleurs traitement et distribution de l'eau, sans que se produise la moindre amélioration de l'état des écosystèmes. Une reformulation, ainsi que la proposition d'indicateurs qui garantiraient que ce sont bien les services fournis par les écosystèmes qui sont améliorés pourrait lever l'ambiguïté quant aux objectifs et rendre plus claires les actions qui pourraient aider à les atteindre.

3. VINGT CIBLES AXÉES SUR L'ACTION POUR 2030

Afin d'atteindre les cinq objectifs, l'avant-projet zéro suggère l'adoption de 20 cibles axées sur l'action. Elles sont regroupées en trois catégories : (1) réduction des menaces pesant sur la biodiversité ; (2) réponse aux besoins des populations grâce à l'utilisation durable et au partage des avantages ; (3) développement d'outils et de solutions pour la mise en œuvre et l'intégration.

Certaines cibles ne sont pas simples à comprendre, et plusieurs ne sont pas encore « SMART ». Nous nous concentrons ici sur la mise en évidence des domaines qui semblent essentiels pour les débats à venir, qui conduiront probablement à de nombreuses modifications des termes employés et à des demandes d'ajouts et de suppressions.

Dans l'ensemble, il s'avèrera nécessaire de préciser de quelle manière les cibles axées sur l'action permettent d'atteindre les objectifs aux horizons 2030 et 2050. L'expertise scientifique, par le biais de scénarios prospectifs, pourrait être utile à ces discussions dans les mois à venir, et au cours des années suivantes, pour évaluer les progrès accomplis.

Concernant les cibles liées aux menaces, l'avant-projet reprend les cinq principaux facteurs de perte de biodiversité identifiés par l'IPBES. Il propose pour la perte d'habitat une combinaison de mesures « classiques » (aires protégées, sites importants pour la biodiversité, mesures de restauration), et aborde également la question par les changements d'utilisation des terres et des mers qui y contribuent, en introduisant une cible sur la planification spatiale. Le renforcement des outils et des politiques de planification spatiale qui intègrent la biodiversité pourrait constituer une contribution importante à la mise en œuvre du cadre dans son ensemble.

Pour ce qui concerne la pollution, l'avant-projet propose de mettre l'accent sur les engrais, les biocides et les plastiques, qui constituent les trois principales familles de polluants portant atteinte à la biodiversité, d'après l'IPBES, et fournit un montant indicatif (50 % de réduction), déjà ambitieux. Il pourrait également aider à établir des synergies avec le regroupement des « conventions chimiques »⁵, mais également avec la FAO. Une meilleure prise en compte de la question de l'assainissement de l'eau semble indispensable, et une formulation telle que « la pollution découlant d'un excès d'engrais et de charges d'éléments nutritifs dans les masses d'eau » pourrait être utile.

Pour les autres cibles, de petites modifications de ce type pourraient aider à préciser ou à compléter les cibles. À titre

d'exemple, pour ce qui concerne les conflits humains-faune, il pourrait être précisé « réduire les conflits humains-faune en cherchant à établir une cohabitation », afin de fermer la porte à une réduction des conflits qui serait obtenue en éliminant la faune sauvage. La cible sur les solutions fondées sur la nature pour l'approvisionnement en eau potable pâtit du même problème d'attribution que celui décrit pour les objectifs. Et une formulation telle que « favoriser la sensibilisation du public par le biais de l'implication des médias, d'une meilleure éducation... » serait utile pour renforcer la prise de conscience des questions environnementales.

Deux points centraux, selon nous, doivent être renforcés au cours des prochains mois. En premier lieu, les synergies avec d'autres processus multilatéraux (en complément des conventions liées à la biodiversité, des conventions relatives aux océans, des autres conventions de Rio, et d'autres AME) et des organisations portant sur des secteurs spécifiques à l'échelle internationale et régionale (telles que la FAO ou les organisations régionales des pêches) devraient être mieux reflétées dans les cibles et leurs indicateurs proposés. Et des liens plus étroits avec les cadres existants des instances sectorielles aideraient à favoriser le programme d'intégration. Pour ce qui concerne le changement climatique, il semble important d'établir une distinction entre les objectifs d'atténuation et d'adaptation.

Deuxièmement, des ajouts importants aux outils et solutions pour la mise en œuvre pourraient être effectués. Dans la Cible 12, toutes les subventions préjudiciables devraient être visées, et un chiffre pourrait être proposé, par exemple une réaffectation de 20 % des investissements publics pour qu'ils ne soient plus consacrés aux subventions préjudiciables mais dirigés vers les activités économiques favorables à la biodiversité. La mise en place de telles évolutions dans les incitations publiques s'est révélée particulièrement difficile d'un point de vue politique, et débiter avec un chiffre, même s'il semble modeste, pourrait aider à enclencher une transition. Dans la Cible 13, il semble important d'introduire que les évaluations d'impact stratégiques incluant la biodiversité ne devraient pas seulement concerner les « projets », mais également les politiques, en priorité commerciales (en ciblant les accords de libre échange qui ne sont pas évalués).

5 Kinniburgh, F., Rankovic, A. (2019). Mobilising the chemical conventions to protect biodiversity - An example with pesticides and the Stockholm and Rotterdam Conventions. IDDRI, *Issue Brief* N°07/19.

Citation : Rankovic, A. *et al.* (2020). Une bonne base de travail en devenir. Comment aborder l'avant-projet zéro du Cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020. Iddri, *Policy Brief* N°01/20.

Cet article a reçu le soutien financier de l'Office français de la biodiversité (OFB) et du gouvernement français au titre du programme « Investissements d'avenir », administré par l'Agence nationale de la recherche (ANR) sous la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

aleksandar.rankovic@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG

[@IDDRI_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)