

# Cinq propositions pour assurer un suivi renforcé du cadre Biodiversité pour l'après-2020

**Juliette Landry, Julien Rochette, Matthieu Wemaëre (Iddri)**

Tandis que l'érosion de la biodiversité se poursuit à l'échelle globale, les États négocient actuellement le futur cadre mondial qui succédera au plan stratégique 2011-2020 des Nations unies pour la biodiversité, et qui devra être adopté lors de la COP 15 de la Convention sur la diversité biologique (CDB), organisée à Kunming (Chine) en 2022. Ce cadre devra permettre de renouveler les objectifs de la communauté internationale et de poser les bases d'une meilleure gouvernance mondiale de la biodiversité.

Il comprendra non seulement de nouveaux objectifs et cibles d'action, mais également des mécanismes destinés à en assurer une mise en œuvre effective. Cela apparaît particulièrement nécessaire au regard du fossé important entre l'ambition des objectifs d'Aichi 2011-2020 et les résultats de mise en œuvre, jugés insuffisants pour enrayer la perte toujours croissante de la biodiversité.

Ce décalage s'explique en partie par le fait que les États ne sont ni incités ni contraints par le cadre actuel : pas de dynamique, peu d'amélioration continue, pas de mécanisme de transparence ou de redevabilité, pas de régime d'observance ou de sanctions, peu de moyens pour soutenir la mise en œuvre et renforcer les capacités. Sur la route de la COP 15, le développement d'un nouveau mécanisme de transparence constitue donc un enjeu crucial pour crédibiliser et renforcer les politiques de biodiversité. Dans ce contexte, ce *Document de propositions* met en lumière cinq propositions pour assurer un suivi renforcé du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020 (post-2020).

## MESSAGES CLÉS

### **Le renforcement des Stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité (SPANB).**

Tout en restant l'outil central dans la mise en œuvre de la CDB, l'ambition des SPANB devra être alignée avec la Vision et les objectifs à 2050 et la planification des mesures de mise en œuvre avec les objectifs et cibles mondiaux à 2030. Leur portée juridique devrait également être renforcée par une meilleure opposabilité au niveau national.

**Le renforcement du rapportage**, à travers des rapports périodiques, suivant un format harmonisé, sur les mesures prises par les Parties et sur les progrès réalisés pour atteindre les objectifs fixés au niveau national pour s'aligner sur les objectifs à 2030 et 2050.

### **La mise en place d'une procédure obligatoire de revue-vérification individuelle,**

avec une phase de vérification technique des rapports nationaux et une seconde phase plus politique permettant de faire des recommandations aux pays pour améliorer la mise en œuvre.

**La mise en place d'un bilan périodique mondial**, nécessaire pour évaluer les efforts collectifs de tous les pays par rapport aux objectifs et cibles définis internationalement.

### **L'établissement d'un mécanisme de respect des obligations,**

via l'établissement d'une procédure spécifique dans le cadre de la convention elle-même, en complémentarité avec les procédures établies dans le cadre de ses deux protocoles (Cartagena et Nagoya).

## **1. LE RENFORCEMENT DES SPANB COMME OUTIL PRINCIPAL DE MISE EN ŒUVRE DE LA CDB À L'ÉCHELLE NATIONALE**

---

Prévus par l'article 6 de la CDB, les SPANB constituent l'instrument privilégié de mise en œuvre de la convention à l'échelle nationale. L'expérience montre que ces outils sont souvent peu clairs et/ou incitatifs ni engageants, avec des dispositions difficilement mesurables et donc vérifiables. Pour autant, les SPANB devraient continuer à jouer un rôle central dans le cadre post-2020 et trois pistes d'amélioration du système peuvent être envisagées.

### **Améliorer l'alignement des SPANB avec le cadre mondial**

Il convient de caler l'ambition des futurs SPANB sur celle du cadre mondial, en demandant aux pays de les aligner avec la Vision et les objectifs à 2050, et de planifier les mesures nationales de mise en œuvre avec les objectifs et cibles mondiaux à 2030, en utilisant des « indicateurs phares » adoptés au niveau international pour faciliter le suivi de la mise en œuvre des mesures nationales. Chaque pays devrait pouvoir décliner ces objectifs et cibles au niveau national en fixant des objectifs et cibles mesurables, ce qui permettra de faciliter la comparaison des actions et des besoins pour la mise en œuvre au niveau national. Compte tenu du fait que certains SPANB couvrent des périodes allant au-delà de 2020, il conviendrait par ailleurs de les aligner dans le temps en visant l'échéance de 2030, et de prévoir, le cas échéant, leur révision à cet effet.

### **Renforcer la portée des SPANB**

Si les pays ont l'obligation d'élaborer des SPANB, leur contenu n'est pas juridiquement obligatoire en droit international. Très souvent, les SPANB prennent la forme d'un document d'orientation stratégique qui ne s'impose pas aux acteurs nationaux. Il conviendrait donc de rendre les SPANB juridiquement opposables aux acteurs, ce qui faciliterait l'intégration de la biodiversité dans les autres politiques publiques. À cet effet, il conviendrait de prévoir l'obligation pour chaque pays d'adopter des textes de nature législative ou réglementaire au niveau national, dans le but de rendre les objectifs et cibles nationaux alignés sur le cadre mondial juridiquement opposables à l'ensemble des parties prenantes, y compris et en premier lieu à l'État.

### **Des engagements nationaux en complément des SPANB**

Outre les SPANB révisés, il pourrait être demandé aux pays de soumettre, dans un délai d'un an après la COP 15, des « engagements nationaux » (*national targets*), comme autant d'indications sur les contributions nationales à la réalisation des objectifs et des cibles du futur cadre mondial. L'objectif serait de mobiliser politiquement, dès après la COP 15, tous les pays à agir pour la biodiversité tout en guidant la révision des SPANB. Ces engagements pourraient être formulés de manière directe

avec des informations pour les rendre crédibles et soumis *via* un formulaire-type au secrétariat de la CDB qui pourrait les mettre à disposition dans un registre dédié, où seraient également enregistrés ensuite les SPANB une fois révisés. Dans le prolongement du Programme d'action de Charm El-Cheikh à Kunming pour la nature et les peuples, les engagements volontaires des acteurs non étatiques pour la biodiversité pourraient également y être intégrés en lien avec les engagements et SPANB de chaque pays.

## **2. LE RENFORCEMENT DU RAPPORTAGE**

---

Prévus par l'article 26 de la CDB, des rapports nationaux doivent être établis régulièrement par les pays en application des décisions de la COP afin d'indiquer les résultats des mesures prises pour atteindre les objectifs de la convention. Il est aujourd'hui impératif d'améliorer ces rapports nationaux pour évaluer la mise en œuvre du cadre post-2020. À cet effet, les modalités de rapportage doivent être renforcées tant sur le contenu et la fréquence que sur la forme des rapports nationaux.

### **Contenu**

Les Parties devraient continuer à faire périodiquement rapport sur les mesures prises, les progrès réalisés pour l'atteinte des objectifs et cibles nationaux, ainsi que sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du cadre post-2020. Le contenu et la formulation des objectifs globaux eux-mêmes, accompagnés d'indicateurs phares et spécifiques et précis, aura une portée déterminante sur la formulation des SPANB et, en conséquence, sur le contenu des rapports nationaux.

### **Fréquence**

La périodicité du rapportage est un élément clé de la dynamique de progression de l'ambition puisqu'elle permet de suivre régulièrement les progrès réalisés. La fréquence de 4 ans semble garantir un certain équilibre entre les exigences internationales de suivi de la bonne application de la CDB et la nécessité de ne pas créer une charge administrative démesurée. Toutefois, il serait opportun de prévoir la soumission d'un rapport bisannuel, basé sur l'agrégation des « cibles nationales », qui rapporterait spécifiquement de manière globale et harmonisée sur les progrès réalisés pour tenir les engagements pris par les pays pour contribuer à l'atteinte des objectifs et cibles à 2030. Il faudra par ailleurs synchroniser le calendrier des rapports nationaux avec le bilan périodique mondial et poursuivre la réflexion plus globale sur une éventuelle synchronisation avec d'autres conventions ou processus du *cluster* biodiversité, dans un objectif de cohérence et d'efficacité.

### **Format**

Il conviendrait d'harmoniser le format des rapports nationaux sous la forme d'un modèle standard, structuré autour des objectifs et cibles nationaux mesurables, des indicateurs « phares », des indicateurs complémentaires sur base volontaire et des indicateurs nationaux et/ou locaux qui seront établis par les pays

en suivant des lignes directrices de la COP. Cette harmonisation du format permettrait une meilleure comparabilité des données entre pays et faciliterait leur agrégation au niveau international. La soumission en ligne des informations dans le modèle standard et leur mise à disposition du public permettrait également de mieux comprendre les besoins des Parties, notamment les pays en développement. Enfin, cette harmonisation devrait être pensée en gardant à l'esprit la nécessité de synchroniser les rapports nationaux de la CDB avec ceux de ses protocoles (Cartagena et Nagoya), mais également avec d'autres conventions environnementales, ce qui améliorerait la mise en cohérence et réduirait la charge administrative des points focaux, tout en les incitant à communiquer et à coopérer entre eux.

### 3. UNE AMÉLIORATION DE LA REVUE-VÉRIFICATION INDIVIDUELLE

Dans le cadre actuel, il incombe à la COP, en lien avec le secrétariat et l'Organe subsidiaire chargé de l'application (SBI en anglais), de suivre la mise en œuvre de la CDB, essentiellement sur la base des informations fournies par les Parties dans leurs rapports nationaux. Il n'existe aucune procédure d'application générale pour évaluer les informations fournies par les pays, ni évaluer leurs besoins de soutien, ni vérifier le respect de leurs obligations conventionnelles, ni permettre aux Parties d'ouvrir une discussion à ce sujet. Ce n'est pas l'objet des *Perspectives mondiales de la diversité biologique*<sup>1</sup> préparées par le secrétariat, qui s'attachent à faire une synthèse collective et une analyse des rapports nationaux. Quant au mécanisme d'examen volontaire par les pairs, c'est une première réponse à la prise de conscience de la nécessité de mettre en place des mécanismes d'examen renforcés au titre de la convention, mais cela reste pour l'instant une procédure facultative, lourde car réalisant une analyse détaillée, reposant entièrement sur la bonne volonté des Parties, à la portée par essence limitée.

#### Un suivi-vérification obligatoire mais facilitateur

Rendre obligatoire la revue-vérification des rapports nationaux inciterait forcément les pays à soumettre des rapports nationaux de meilleure qualité et aurait pour vertu de les rendre redevables de leur action nationale aux yeux de la communauté internationale. Cette revue-vérification pourrait être menée par des experts indépendants reconnus ou accrédités par la COP. Cela permettrait d'identifier les forces et les faiblesses, et donc les besoins de chaque pays, et servir de base à un dialogue politique facilitateur avec les autres pays, donc entre les pairs, pour échanger des bonnes pratiques et tirer les leçons de l'expérience, et favoriser ainsi la coopération entre les pays. Cette seconde phase plus politique pourrait se dérouler au sein du SBI, et donner lieu à des recommandations qui pourraient être reprises par la COP.

<sup>1</sup> <https://www.unep.org/fr/resources/rapport/perspectives-mondiales-de-la-diversite-biologique-5-gbo-5>

#### Fréquence et organisation

Avec un mécanisme de revue-vérification obligatoire, il n'est pas envisageable de faire un examen individuel systématique de tous les rapports nationaux, compte tenu du nombre élevé de Parties à la CDB. Il est donc proposé de réaliser cette revue-vérification de manière continue en examinant chaque année une quarantaine de pays désignés par le SBI, éventuellement sous forme de session d'examen en ligne une ou plusieurs fois par an, afin de permettre un examen de tous les pays tous les 5 ans. Il est aussi envisageable d'effectuer cette revue-vérification lors de chaque réunion du SBI en sélectionnant un échantillon de pays ou en suivant une approche régionale ou alphabétique.

#### Conséquences

Les résultats du suivi-vérification doivent permettre à la fois de déterminer l'efficacité de l'action individuelle de chaque pays pour atteindre ses objectifs et cibles nationaux et de fournir des éléments d'information et de comparaison pour évaluer les efforts collectifs dans le cadre du bilan périodique mondial. Au-delà du fait que la vérification pointe du doigt le pays qui n'a pas tenu ses engagements, cette procédure a d'abord une vocation facilitatrice pour assister les Parties ayant rencontré des difficultés pour tenir leurs engagements et stimuler la coopération entre les pays pour y répondre.

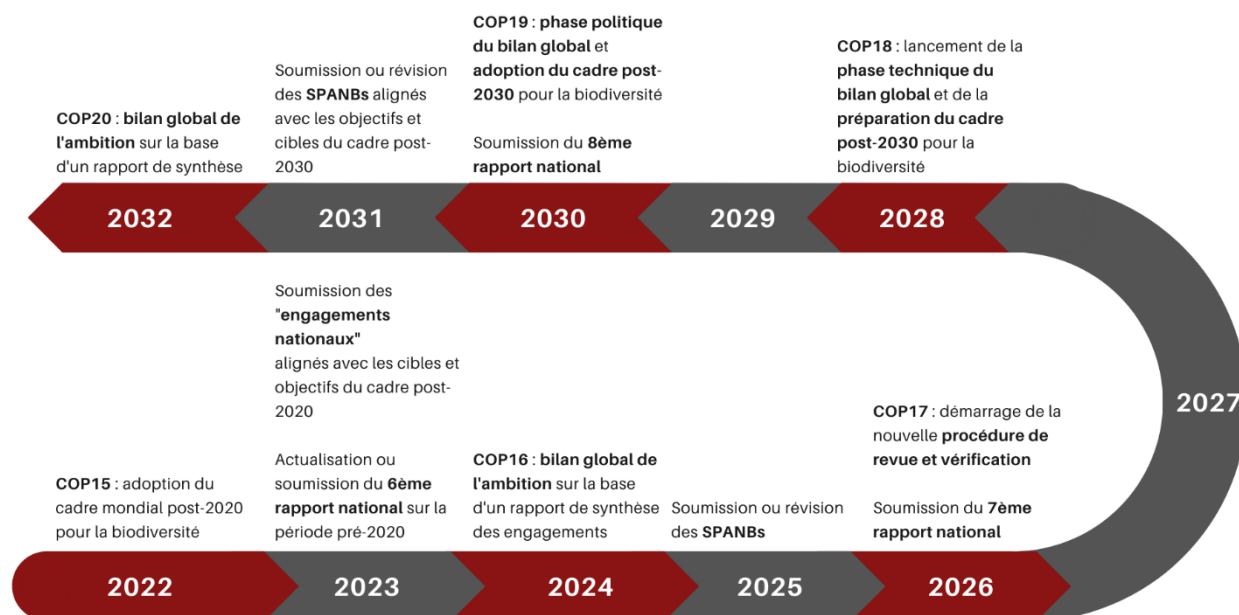
### 4. LA MISE EN PLACE D'UN BILAN PÉRIODIQUE MONDIAL

L'intérêt d'un bilan périodique mondial est de pouvoir évaluer les efforts de l'ensemble des Parties pris collectivement par rapport aux objectifs et cibles globaux, dans le but de progresser vers plus d'ambition pour protéger la biodiversité. Le bilan mondial permettrait à la fois d'institutionnaliser et d'approfondir les *Perspectives mondiales de la diversité biologique* et pourrait être nourri non seulement par les éléments communiqués par les Parties (SPANB révisés, rapports nationaux, rapports bisannuels, etc.), mais également par d'autres sources d'information, comme les travaux de l'IPBES, des organisations inter-gouvernementales, de la société civile, des communautés autochtones et locales et des autres parties prenantes.

#### Calendrier, fréquence et organisation

Compte tenu du temps nécessaires à la révision des SPANB et du fait que les rapports nationaux sur l'après-2020 ne seront pas encore disponibles, on peut envisager lors de la COP 16 (2024) un premier bilan mondial de l'ambition, ou *Global Gap Report*, résultant de l'agrégation des engagements pris sous la forme de contributions nationales à la réalisation de chaque but et objectif du cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020, tout en tenant compte des 6<sup>e</sup> rapports nationaux sur l'avant-2020 prévus en 2018. Les 6<sup>e</sup> rapports devraient être actualisés ou soumis, si ce n'était pas le cas, en 2023, en synchronisation avec les rapports des protocoles de Nagoya et de Carthagène. Le premier bilan de l'ambition interviendrait un an après le premier

**FIGURE 1. Possible calendrier 2022-2032 pour le mécanisme de revue**



bilan global de l'Accord de Paris sur le climat dont il pourra utilement tenir compte, sans risque d'être dans son ombre.

Sur la base des 7<sup>e</sup> rapports nationaux (améliorés) qui seraient soumis en 2026 et un démarrage à cette date de la procédure de suivi-vérification, et avec la 7<sup>e</sup> édition des *Perspectives mondiales de la diversité biologique*, il serait alors possible de démarrer en 2029 la phase technique du bilan mondial pour collecter et évaluer toutes les informations sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du cadre post-2020 en tenant compte des premiers résultats du suivi-évaluation. La phase politique du bilan périodique mondial pourrait alors se tenir lors de la COP 19 (2030), en parallèle des discussions visant à fixer lors les objectifs et cibles à échéance 2040 et permettre une révision des SPANB et des engagements pour la période 2030-2040 en tenant compte de l'état de la biodiversité et des progrès réalisés.

### Une dynamique de progression vers plus d'ambition

Pour jouer le rôle d'un mécanisme d'ambition (*ratcheting mechanism*) à l'instar du modèle donné par l'Accord de Paris, il conviendrait de prévoir de respecter un principe de progression des mesures nationales dans le cadre de l'ajustement et de la révision des SPANB et/ou des engagements pris en complément au vu des résultats de chaque bilan périodique mondial. Cette synchronisation des processus d'établissement des rapports, de revue-vérification, d'évaluation globale suivie d'une révision du niveau de l'ambition permettrait de développer une dynamique de mise en œuvre effective et d'amélioration continue au sein de la convention.

## 5. L'ÉTABLISSEMENT D'UN MÉCANISME DE RESPECT DES OBLIGATIONS

La transparence peut aussi être renforcée par l'établissement d'une procédure d'observance dans le cadre de la convention elle-même, en complémentarité avec les procédures établies dans le cadre de ses deux protocoles.

### Objectif et nature

Les procédures de non-respect ont essentiellement une finalité de promotion du droit, même si elles doivent aussi permettre de traiter les cas de non-respect. Ainsi, dans le cadre des protocoles de Cartagena et de Nagoya, l'objectif des procédures et mécanismes de respect des obligations est de promouvoir le respect des dispositions des textes, de traiter les cas de non-respect et de fournir le cas échéant des conseils ou une assistance. Dans le cadre de la CDB, il conviendrait d'adopter une décision de la COP pour mettre en place une telle procédure, qui devrait être transparente, non accusatoire et non punitive, et viserait à promouvoir le respect des dispositions du cadre conventionnel.

### Structure et fonction

Les Parties pourraient décider d'utiliser un organe existant (comme le SBI) ou créer un organe *ad hoc*. Utiliser le SBI permettrait d'approfondir le mécanisme d'examen des progrès accomplis dans l'application qui se met actuellement en place. Toutefois, cet organe présente l'inconvénient d'être ouvert à toutes les Parties, ce qui pourrait alourdir son fonctionnement. Il y a là un choix à faire entre la représentativité et la légitimité d'un organe plénier

**FIGURE 2.** Le cycle du mécanisme de revue



et l'efficacité d'un organe plus restreint. Si la procédure de respect vient en complément du cadre de transparence renforcé, il pourrait être plus opportun de la confier à un comité dédié composé de représentants des Parties. Cela permettrait de tendre vers une véritable procédure formalisée de respect.

**Déclenchement de la procédure**

L'organe désigné devrait pouvoir *a minima* être activé par un ou plusieurs pays qui rencontrent eux-mêmes des difficultés dans la mise en œuvre. Dans ce cas, la procédure serait entièrement volontaire. Il est également possible de prévoir une procédure activée soit par le secrétariat, soit par l'organe de contrôle lui-même dans certains cas précis et déterminés. C'est ce qui a été prévu dans le cadre de l'Accord de Paris. En revanche, il n'est sans doute pas souhaitable, au vu de l'esprit très incitatif de la procédure, que son déclenchement puisse être activé par une ou plusieurs Parties ayant des réserves sur le respect des obligations d'une autre Partie.

**Mesures possibles**

Prévoir des sanctions semble peu adapté aux objectifs poursuivis ici qui doivent conduire à favoriser l'engagement et l'assistance à l'application de la convention et la mise en œuvre des actions visant à contribuer à l'atteinte des objectifs et cibles mondiaux.

Cette série de propositions, ambitieuse, vise à répondre au défi majeur actuellement rencontré par le droit international de l'environnement : son application effective. Appliqué au contexte de la CBD et au futur cadre post-2020 pour la biodiversité, ces propositions impliquent un remodelage important du cadre de transparence, depuis l'élaboration des SPANB jusqu'aux mécanismes de non-respect, et la mise à disposition de ressources financières adéquates pour le renforcement des capacités, notamment dans les pays en développement. Leur mise en œuvre impose par ailleurs de nouveaux modes d'organisation, à échelle nationale comme internationale, dont il ne faut pas éluder la complexité, mais qui constituent une partie essentielle de la réponse à la perte de biodiversité.

---

Landry, J., Rochette, J., Wemaëre, M. (2022). Cinq propositions pour assurer un suivi renforcé du cadre Biodiversité pour l'après-2020. Iddri, *Document de propositions* N°02/22.

---

Ce travail a bénéficié d'un soutien 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**

juliette.landry@iddri.org  
julien.rochette@iddri.org  
matthieu.wemaere@gmail.com

---

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

**WWW.IDDRI.ORG**  
**@IDDRI\_THINKTANK**