

Enseignements du Bilan mondial de l'Accord de Paris en vue du futur examen mondial de la biodiversité

Juliette Landry, Alexandra Deprez, Anna Pérez Català, Marta Torres Gunfaus, Agnès Hallosserie (Iddri)

La COP 28 sur le climat (Dubaï, 2023) a marqué une étape importante avec la conclusion du premier Bilan mondial. Ce processus, qui vise à évaluer les progrès collectifs vers la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris sur le climat, offre des perspectives et des enseignements précieux qui peuvent informer la Convention sur la diversité biologique (CDB) qui s'apprête à établir les modalités et processus pour le premier examen mondial des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal (GBF). Quelles sont les leçons à tirer du premier Bilan mondial ? Comment les méthodologies et les stratégies employées lors de sa première itération peuvent-elles inspirer les efforts de la CDB en matière de transparence et de redevabilité ?

MESSAGES CLÉS

La conception de l'examen mondial de la biodiversité (EMB) exige une approche proactive et efficace. Il ne s'agit pas seulement de tenir les parties collectivement responsables du GBF, mais de délibérer sur les impacts, les fonctions et les objectifs de l'examen. Au-delà du suivi, il doit favoriser l'apprentissage et l'ambition, et soutenir et faciliter la mise en œuvre à long terme du GBF.

L'EMB peut ainsi informer les acteurs clés, encourager la coopération internationale, renforcer la société civile et la place de la biodiversité au sein des ministères, et créer une dynamique pour les objectifs à long terme. Les stratégies et plans d'action nationaux en matière de biodiversité (SPANB) sont les principaux instruments de mise en œuvre du GBF et les rapports nationaux constituent la base du processus d'examen mené par la COP, mais l'examen mondial devrait apporter une valeur ajoutée et adopter une approche globale afin d'inclure les facteurs qui ont un impact significatif sur les pratiques ou les politiques réelles à de nombreux niveaux, conformément aux approches impliquant l'ensemble de la société et des administrations.

L'objectif primordial de l'EMB devrait être d'envoyer des signaux clairs en matière d'ambition et de progrès réalisés sur les différents moyens et solutions permettant de renforcer la mise en œuvre du GBF, notamment en évaluant les

lacunes concrètes dans des secteurs spécifiques ou des transformations indispensables dans l'économie réelle. L'EMB peut servir de référence et orienter les discussions en vue d'améliorer les SPANB et les décisions de la COP.

Des phases préparatoires et techniques visant à renforcer la crédibilité et à produire un rapport technique solide sont nécessaires pour garantir la solidité et la pertinence du processus d'examen. En outre, l'intégration de dialogues techniques et de scénarios prospectifs peut renforcer l'efficacité de l'examen, en veillant à ce qu'il reste innovant, dynamique et tourné vers l'avenir. Une approche inclusive est également nécessaire, garantissant une large participation et l'intégration de multiples perspectives de la part des parties et des experts de nombreux domaines et régions, et soutenant *in fine* un processus créatif visant à identifier et à présenter des solutions collectives.

Des recommandations en matière d'efficacité et d'approches sur mesure doivent être adoptées au plus tard à la COP 16. La première itération de l'EMB débutera en 2025. Elle pourrait adopter une approche pragmatique mais ambitieuse, et se concentrer sur des besoins et des lacunes spécifiques, tels que les retards dans la planification et l'établissement des rapports, la mobilisation des ressources ou des secteurs spécifiques.

1. INTRODUCTION AUX EXAMENS MONDIAUX SUR LE CLIMAT ET LA BIODIVERSITÉ

1.1. Le Bilan mondial de l'Accord de Paris dans le cadre de la Convention Climat

Le Bilan mondial (GST) a été établi lors de la COP 21 en 2015 et ses modalités définies dans le règlement de Katowice. Réalisé tous les cinq ans, sa première itération a été finalisée à la COP 28 en 2023, à un moment où un appel politique a été lancé sur la nécessité d'une « correction de trajectoire » collective et d'une action accélérée pour avoir une chance de respecter la limite de hausse de la température de 1,5°C. Le GST vise à évaluer les progrès collectifs vers les objectifs à long terme de l'Accord de Paris, notamment l'atténuation du changement climatique, le renforcement des efforts d'adaptation et la mobilisation du soutien et des financements nécessaires, « à la lumière de l'équité et des meilleures données scientifiques disponibles. » Il synthétise les connaissances et les données provenant de diverses sources afin d'identifier les lacunes, de partager les meilleures pratiques et d'éclairer les politiques futures, en veillant à ce que les efforts s'alignent sur les objectifs ambitieux visant à limiter le changement climatique.

Le premier GST a commencé par une période de collecte d'informations de novembre 2021 à juin 2023, impliquant des rapports nationaux, des contributions d'organismes internationaux et de parties prenantes, avec une contribution clé du 6^e rapport d'évaluation du Giec, programmé pour venir nourrir le GST. Ces données ont été compilées dans un portail d'information du GST, mettant ainsi en avant l'engagement en faveur de la transparence et de l'accessibilité. L'évaluation technique (juin 2022-2023) s'est concentrée sur l'évaluation des efforts de mise en œuvre collective de l'Accord de Paris.

Cette phase a comporté trois dialogues techniques, facilitant les discussions entre les parties, les experts et les observateurs, structurés autour de questions directrices. La dernière phase du GST était « l'examen des résultats » politique, visant à traduire politiquement les conclusions de l'évaluation technique, à partir du second semestre 2023 et se terminant par un débat de haut niveau et une décision finale sur le GST lors de la COP 28 à Dubaï. Le « Consensus des Émirats arabes unis » vise à traduire les connaissances techniques en signaux politiques exploitables pour les États (à refléter dans leurs contributions déterminées au niveau national actualisées pour 2025) et les acteurs de l'économie réelle.

1.2. L'examen mondial à la CDB

L'examen mondial de la biodiversité, adopté en vertu de la décision 15/6 de la Convention sur la diversité biologique (CDB) lors de la COP 15, a été mis en place pour évaluer les progrès accomplis au niveau mondial dans la réalisation des objectifs et des cibles fixés par le cadre mondial pour la biodiversité (GBF) de

Kunming-Montréal. Cet examen évaluera la mise en œuvre des SPANB, en mesurant les progrès accomplis dans la réalisation de toutes les cibles. Bien que les éléments fondamentaux de ce mécanisme d'examen aient été établis, les modalités détaillées et les méthodologies spécifiques pour une évaluation complète sont encore en cours de discussion, et devraient être examinées lors du SBI-4 (mai 2024) et adoptées lors de la COP 16 (octobre 2024). Ces éléments seront essentiels pour déterminer la portée, l'efficacité et l'orientation future du rapport de suivi des progrès accomplis en matière de biodiversité.

1.3. De l'importance de ces examens

Ces occasions collectives d'évaluer les progrès de la mise en œuvre, de prendre des décisions de haut niveau et d'envisager des actions futures par la COP sont essentielles pour atteindre les objectifs des conventions, notamment pour assurer une coopération internationale adéquate et garantir le succès des pays dans la mise en œuvre de leurs plans nationaux. L'efficacité des examens dépend de multiples facteurs, notamment de leur conduite, de leur rigueur scientifique, de l'exhaustivité de la collecte des données et de la volonté politique de traduire les connaissances techniques en actions politiques audacieuses et ambitieuses. Cet exercice de réflexion soulève des questions essentielles, alors que l'échéance du GBF 2030 approche à grands pas : quel est l'état d'avancement de la mise en œuvre et de l'ambition agrégée ? Quelles mesures doivent être prises pour combler les lacunes identifiées ? Dans un souci de clarté et d'efficacité, les modalités de l'EMB devraient définir clairement son champ d'application, les procédures impliquées, les participants et les délais.

1.4. Impacts préliminaires de la décision de la COP 28 sur le GST

Au cours de la période précédant la COP 28, les données scientifiques ont révélé que le monde n'était pas en mesure d'atteindre l'objectif de 1,5 °C fixé par l'Accord de Paris. Cela a déclenché un appel mondial à des efforts d'atténuation urgents et intensifiés, soulignant la nécessité de réductions profondes, rapides et soutenues des émissions de gaz à effet de serre, reflétées dans la décision de la COP 28 sur le GST (paragraphe 28). Les éléments clés comprennent le triplement des énergies renouvelables et l'élimination progressive des combustibles fossiles, bien que l'accord ne soit pas parvenu à une élimination complète. Il marque toutefois une reconnaissance significative de la nécessité d'abandonner les sources d'énergie polluantes. La décision relative au GST a pu influencer les discussions qui ont abouti à la déclaration conjointe du G7 sur l'environnement, dans laquelle les économies industrialisées se sont engagées à fixer une date butoir pour l'élimination progressive du charbon et à soutenir la transition mondiale pour la sortie des combustibles fossiles, envoyant ainsi un signal positif aux pays en développement qui ont besoin d'une plus grande souplesse à cet égard.

Le premier GST devrait susciter des objectifs de réduction d'émissions alignés sur l'objectif de 1,5 °C ainsi que des

politiques nationales ambitieuses dans la prochaine série de contributions déterminées au niveau national (CDN) d'ici 2025, même s'il n'est pas certain que les gouvernements en portent les conclusions au niveau nécessaire. Cela implique de traduire au niveau national l'objectif de la COP 28 de tripler la capacité des énergies renouvelables et de doubler le taux annuel moyen d'amélioration de l'efficacité énergétique d'ici à 2030. Le GST a reconnu l'écart considérable entre les engagements financiers et les milliers de milliards de dollars nécessaires aux transitions énergétiques propres et aux efforts d'adaptation des pays en développement, et a souligné l'importance de réformer l'architecture financière internationale et de créer des sources innovantes essentielles pour fournir le financement nécessaire.

La biodiversité aurait cependant pu être traitée de manière plus complète, la science ayant clairement montré que la réalisation de l'objectif climatique dépendait de résultats en matière de biodiversité tels qu'ils sont inscrits dans le GBF, et vice-versa¹. Si la décision de la COP 28 sur le GST mentionne la nécessité d'arrêter et d'inverser la déforestation d'ici à 2030, elle ne parvient pas à assurer une plus grande cohérence entre climat et biodiversité en termes d'action collective. Elle aurait pu notamment appeler à corriger collectivement la dépendance excessive à l'élimination du dioxyde de carbone (CDR en anglais) par le secteur des terres² dans les CDN et les plans à long terme. Il est intéressant de noter que la deuxième itération du GST devrait s'achever en 2028, ce qui pourrait coïncider avec la phase de préparation du deuxième EMB (qui culminera à la COP 19 en 2030). C'est l'occasion de créer des synergies : en alignant certains aspects des deux examens, tels que des dialogues communs, nous pouvons renforcer l'efficacité des deux processus. Cette planification proactive pourrait déboucher sur des examens environnementaux mondiaux plus intégrés et plus complets, favorisant des liens plus étroits entre le climat et la biodiversité.

1.5. Réflexion sur la première itération du GST

Il est important de comprendre les subtilités du premier GST, d'en évaluer succès difficultés, et d'examiner comment ces enseignements peuvent contribuer à la création d'un mécanisme d'EMB solide, efficace et inclusif. Bien que la CDB et la CCNUCC fonctionnent selon des cadres et des objectifs différents, elles partagent **un but commun : évaluer et accélérer les progrès vers les objectifs environnementaux**. Notamment, l'Accord de Paris sur le climat ne prescrit pas d'objectifs mondiaux numériques spécifiques, ce qui permet une certaine flexibilité dans les engagements nationaux. En revanche, le GBF de la CDB fixe des objectifs explicites pour 2030, établissant une voie à la fois plus prescriptive et plus flexible pour les efforts en matière de biodiversité. Toutefois, le prochain EMB dans le

cadre de la CDB devrait jouer un rôle crucial, non seulement en évaluant comment l'agrégation des objectifs et la répartition des efforts soutiennent en fin de compte la réalisation des objectifs à 2050 au moyen de modèles et de scénarios, par exemple, mais surtout en identifiant les lacunes et en réfléchissant collectivement, grâce aux leçons apprises, aux moyens de les combler et aux domaines dans lesquels une collaboration mondiale est nécessaire pour débloquer davantage d'ambition. Ainsi, bien que les résultats de ces examens puissent différer légèrement, les deux processus contribuent à délivrer à la communauté internationale des messages clés, qui peuvent offrir aux pays et à toutes les parties prenantes une chance décisive de recalibrer et de renforcer leurs engagements et leurs actions en matière d'environnement en vue d'atteindre les objectifs mondiaux.

2. PENSER LES FONCTIONS DE L'EXAMEN GLOBAL

L'adoption d'une approche proactive et porteuse d'impact est essentielle pour que l'EMB apporte une valeur ajoutée. Si certains objectifs, tels que le soutien aux processus de suivi et d'examen ou la mise en évidence du manque d'ambition, peuvent être simples, l'examen doit également faciliter la mise en œuvre à long terme de manière efficace et être conçu à cette fin.

A. Envoyer des signaux clairs. L'examen et son « rapport mondial » peuvent proposer des recommandations ou des actions, endossées par une décision de la COP et un sommet de haut niveau, afin d'envoyer des signaux forts et de formuler des demandes concrètes. Il pourrait s'agir d'orienter les actions vers des secteurs spécifiques ou de combler des lacunes identifiées, encourageant ainsi des trajectoires ou des actions transformatrices. La première itération du GST indiquait une évolution de la gouvernance mondiale du climat vers des actions plus ciblées et sectorielles, comme souligné par la nécessité de transitions sectorielles³.

B. Informer les acteurs « responsables ». Les mécanismes de transparence jouent un rôle crucial dans l'information des acteurs responsables de la mise en œuvre des initiatives et de l'allocation des ressources, tels que les autorités nationales bien sûr, mais aussi les pays donateurs, les banques de développement et les investisseurs publics et privés à tous les niveaux. En fournissant des informations claires, la transparence favorise le sens des responsabilités et la solidarité entre les parties prenantes. Elle sert également d'outil pour combler le manque de redevabilité⁴ et, *in fine*, améliorer la prise de décision, en particulier si des solutions ou des innovations sont proposées lors de la définition des signaux.

C. Révéler les défis. Le processus d'examen peut permettre aux organisations de la société civile (OSC) de s'engager dans

¹ IPCC-IPBES Co-Sponsored Biodiversity and Climate Change Workshop Report (2021); H.-O. Pörtner, et al. (2023). Overcoming the coupled climate and biodiversity crises and their societal impacts. *Science*.

² Land Gap Report (2023); Deprez et al. (2024). 'Sustainability limits needed for CO₂ removal', *Science*.

³ Obergassel, O. et al. (March 2024). NDC Aspects – Lessons Learnt for the Global Stocktake https://www.ndc-aspects.eu/sites/default/files/2024-04/NDC%20ASPECTS_D6-4_Global_Stocktake_20240326.pdf

⁴ Rankovic, A. (Avril 2021). Inventer une géopolitique de l'effort pour la biodiversité <https://www.idri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/inventer-une-geopolitique-de-leffort-pour-la-biodiversite>

la mise en œuvre et de formuler des critiques constructives, obligeant ainsi les parties à rendre compte de leurs engagements au niveau national. Les OSC peuvent exploiter les informations issues des examens mondiaux pour influencer les actions par le biais de plaidoyers, de prises de position, de lobbying et de campagnes sociales. Les OSC servent souvent de fournisseurs de données dans le cadre de leurs projets sur le terrain et aident les pays à réaliser leurs SPANB. En fournissant des informations aux forums internationaux et en utilisant les informations issues des examens mondiaux, les OSC, au moyen de stratégies non conflictuelles, soutiennent et exhortent les parties à renforcer progressivement leur ambition et leur mise en œuvre⁵.

D. Évaluer le rythme de la mise en œuvre et créer une dynamique pour les objectifs à long terme. Il s'agit de combler progressivement l'écart entre les cibles ou plans nationaux et les objectifs mondiaux. Ce principe s'apparente quelque peu à ce qui se passe dans le GST, où une fonction consiste à « donner le rythme »⁶ pour réduire progressivement l'écart entre les CDN et les stratégies à long terme (SLT, LTS en anglais). Une progression similaire pourrait également s'appliquer au GBF, qui vise à réduire systématiquement l'écart entre les cibles collectives et les objectifs mondiaux pour 2050, soulignant finalement la nécessité d'élaborer des trajectoires de long terme favorables à la nature.

Actuellement, le champ d'application et l'intention de la décision 15/6 ne précisent pas le but ultime ou la fonction de l'EMB de manière exhaustive. Les parties doivent donner une vision claire pour l'examen, en tenant compte des obstacles actuels et futurs, tout en conservant une approche collective d'information et d'apprentissage plutôt que prescriptive. En outre, l'examen doit être prospectif et proposer des actions transformatrices au fil du temps. Il sera essentiel, pour garantir l'efficacité de l'EMB, de tirer parti des initiatives et des structures existantes, tout en développant progressivement sa propre identité et ses propres avantages.

3. RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LA ROBUSTESSE ET LA PERTINENCE DU PROCESSUS

Alors que le calendrier est serré et que le premier bilan mondial de la biodiversité aura lieu en 2025-2026, avec pour point d'orgue la COP 17, il est essentiel de souligner les enseignements tirés concernant ses modalités concrètes.

3.1. Des phases techniques et préparatoires crédibles

Les phases préparatoires et techniques sont fondamentales pour la crédibilité et la solidité du processus. Les enseignements du GST soulignent le succès des dialogues politiques et techniques fondés sur la science, mais mettent en garde contre la surcharge d'informations. Il est essentiel de mettre l'accent sur la collecte de données exhaustives et complètes provenant de nombreuses sources, malgré les difficultés liées au volume considérable de rapports. Une préparation aussi complète de l'examen de la biodiversité peut en renforcer les fondements. Le secrétariat et d'autres plateformes de connaissances ou centres régionaux de renforcement des capacités devraient réfléchir à la manière de soutenir ce processus. Compte tenu des contraintes de ressources et de temps, il est essentiel d'impliquer les organisations clés. Le rôle des plateformes scientifiques et techniques, à l'instar de l'implication de l'Agence internationale de l'énergie dans le GST, qui a intégré des dialogues techniques même à des niveaux « politiques » plus élevés, est crucial. L'identification de plateformes équivalentes pour la biodiversité, telles que BIOFIN, le PNUE ou la FAO, ou le pouvoir de convocation des initiatives menées par les parties⁷, ainsi que le rapportage non-étatique⁸, pourrait grandement améliorer les résultats de l'EMB. Certaines plateformes pourraient faciliter un dialogue et un engagement continu en dehors des réunions officielles, renforçant ainsi l'inclusivité et la transparence, comme le Bilan mondial indépendant (iGST), qui a par exemple coordonné les soumissions des OSC et amélioré la profondeur et l'étendue de l'examen.

3.2. Une approche inclusive et participative

L'inclusivité est cruciale. L'expérience du GST révèle les défis auxquels sont confrontés certains pays en développement en raison de contraintes de ressources⁹. L'inclusion réussie de diverses parties prenantes dans le GST souligne l'importance du processus de facilitation pour un engagement significatif. Il est essentiel de reproduire ce processus aux niveaux national et régional. Pour l'EMB, il est impératif de mettre en place des mécanismes garantissant une large participation, notamment des peuples autochtones, des communautés locales et des acteurs non étatiques. Pour tenir compte des contraintes de temps et de ressources, le secrétariat de la CDB suggère que le forum à composition non limitée soutienne le processus de l'EMB, qui pourrait mettre l'accent sur l'ouverture à diverses organisations. Au-delà de suggérer des mécanismes pour une large participation, il pourrait être utile de proposer des cadres ou des modèles spécifiques pour impliquer les groupes sous-représentés.

⁵ Ulloa, A.M. (2023). Accountability as Constructive Dialogue: Can NGOs Persuade States to Conserve Biodiversity? *Global Environmental Politics* 2023; 23 (1): 42-67.

⁶ Dagnet, Y. et al. (September 2020). World Resources Institute. Part of the iGST Designing a Robust Stocktake Discussion Series.

⁷ Par exemple le Partenariat accélérateur pour les SPANB ou la Coalition pour une haute ambition pour la nature et les peuples

⁸ <https://www.pbl.nl/en/publications/accountability-of-commitments-by-non-state-actors-in-the-cbd-post-2020-global-biodiversity-framework>

⁹ Ngwadla, X. (2023). Status quo analysis on African engagement and perspectives on the UNFCCC GST.

3.3. Permettre à l'examen de conduire à l'action

Pour que le processus d'examen de la biodiversité mondiale soit couronné de succès, il est primordial qu'il se concentre sur des éléments équilibrés et pouvant se traduire en action. Bien que le rapport de synthèse du GST soit scientifiquement solide, des efforts sont nécessaires pour s'assurer que les messages techniques et scientifiques se diffusent dans les décisions politiques de haut niveau. De plus, en s'appuyant sur l'expérience du GST, qui a mis l'accent sur les stratégies d'atténuation du changement climatique pour s'aligner sur l'Accord de Paris et informer les CDN, il est évident que la désagrégation est essentielle pour clarifier les étapes de la mise en œuvre. Alors que le GST a fourni des signaux clairs, il n'a pas précisé les voies pour atteindre ces objectifs, même si des progrès ont été faits pour fixer des objectifs spécifiques, indiquant une approche plus ciblée vers

des systèmes à faibles émissions¹⁰. En outre, l'accent n'a pas été mis sur les lacunes de la coopération internationale, telles que le financement, le renforcement des capacités et le transfert de technologies. Ainsi, pour le processus d'examen de la biodiversité, il est impératif d'adopter une approche globale qui définit des mesures réalisables et réponde aux besoins et aux éléments facilitateurs de la collaboration internationale en vue de la réalisation du GBF.

¹⁰ Obergassel, O. et al. (March 2024). NDC Aspects – Lessons Learnt for the Global Stocktake.

Landry, J., Deprez, A., Pérez Català A.,
Torres Gunfaus, M., Hallosserie, A. (2024).
Enseignements du Bilan mondial de l'Accord de Paris
en vue du futur examen mondial de la biodiversité.
Document de propositions, N°01/24, Iddri.

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-10LABX-14-01.

CONTACT

juliette.landry@iddri.org

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

WWW.IDDRI.ORG

@IDDRI_THINKTANK