

Préparer une nouvelle stratégie biodiversité mondiale réellement transformationnelle tenant compte de l'agenda des Nations Unies pour 2030 et de ses Objectifs de Développement Durable : pour une accélération de la transition de nos sociétés vers la soutenabilité.

Des ODD construits sur les accords existants et notamment les objectifs biodiversité d'Aichi

L'Agenda pour 2030 et ses Objectifs de Développement Durable (ODD) adoptés par les Nations Unies en septembre 2015 ont été construits sur la base des accords internationaux dans différents domaines et thématiques existants. L'équipe technique des Nations Unies qui les a préparés et les États qui les ont adoptés ont cherché à rendre compatible l'ensemble de ces objectifs et cibles dans un accord universel sur une même durée et de favoriser la cohérence entre ses différentes composantes économiques, sociales et environnementales interdépendantes¹. Dans la rhétorique des Nations Unies, l'agenda pour 2030 est indivisible et les pays doivent le mettre en œuvre comme un tout sans choisir un objectif au détriment d'un autre. Pour diverses raisons, soit internes au système des Nations Unies soit géopolitiques, il n'a pas été possible de concentrer les ODD sur un ensemble d'objectifs plus réduits ayant un pouvoir de transformation plus stratégique. Les ODD sont donc essentiellement et par construction la traduction coordonnée des accords déjà passés. Dans le domaine de la biodiversité et plus largement des écosystèmes (ODD 15 et 14 mais aussi bon nombre d'autres cibles dans divers ODD) la source principale de rédaction des cibles a été l'accord d'octobre 2010 sur les objectifs biodiversité d'Aichi négociés à Nagoya comme la stratégie biodiversité pour 2011-2020 lors de la Conférence des Parties n°10 de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB). Ces objectifs ont servi ensuite de base à l'agenda de la plupart des parties prenantes de la communauté internationale traitant de la biodiversité y compris les partenaires techniques et financiers et les organisations non gouvernementales.

En 2020 à Pékin, la quinzième Conférence des Parties de la CDB va devoir s'accorder sur une nouvelle stratégie mondiale biodiversité basée sur les réussites et les échecs des précédentes, sur l'évolution de la situation de la biodiversité à travers les résultats des évaluations diverses dont celles de l'interface science-politique IPBES², mais aussi tenir compte des ODD et d'autres accords internationaux (CCNUCC³, CNULCD⁴, ...). L'effort d'intégrer les accords de la CDB dans nombres d'ODD a été important et a facilité une certaine prise en compte des interactions avec des

¹ Babin D., 2015. La biodiversité et les services écosystémiques comme fondements d'un développement durable. in : Jérôme Dupras, Jean-Pierre Revéret (dir.). *Nature et Economie - Un regard sur les écosystèmes du Québec*. Presse Universitaire du Québec, Québec : 27-44.

² IPBES : Plateforme intergouvernementale science-politique sur la biodiversité et les services écosystémiques

³ CCNUCC : Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques

⁴ CNULCD : Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification

préoccupations économiques et sociales et aussi des thématiques comme la sécurité alimentaire ou la paix, la consommation et la production durables et même l'urbanisme. Espérons que la mise en œuvre concrète de ces objectifs dans le cadre de l'agenda des Nations unies pour 2030 contribuera fortement à la réalisation des objectifs biodiversité d'Aichi. Cette reconnaissance de l'importance des enjeux est grandissante notamment en liens avec la perception des risques globaux. La perte de biodiversité et la destruction d'écosystèmes présentent un risque en terme d'impact un peu plus important que la migration involontaire à grande ampleur et bien plus important que les attaques terroristes selon le forum économique mondial en 2017⁵. Les entreprises sont aussi de plus en plus mobilisées et prêtes à prendre des engagements vis-à-vis de la biodiversité comme elles l'ont fait pour le climat y compris pour des raisons économiques⁶. Les réponses sont cependant encore très faibles face aux enjeux.

Que faire des zones de tensions des ODD pour la biodiversité ?

Malgré la concertation pour les produire, certains ODD ou certaines cibles peuvent avoir des conséquences directes ou indirectes néfastes pour la biodiversité, les écosystèmes ou même les bénéfiques durables que retirent les êtres humains de la biosphère et donc sur la mise en œuvre même de la Convention sur la Diversité Biologique. Il est essentiel de s'interroger précisément sur la cohérence horizontale et la cohérence verticale de la mise en œuvre des ODD. Quel sont ces objectifs et cibles de l'agenda pour 2030 potentiellement en conflit ou avec des risques d'incompatibilité ? A quelles conditions transformer ces conflits et risques pour les rendre "neutres" ou même "positifs" pour la biodiversité ? Quelles propositions concrètes formulées pour un accord de Pékin pour la biodiversité réellement transformationnel pour l'ensemble des acteurs en charge de la mise en œuvre des ODD aux échelles appropriées, notamment ceux qui ignorent leur rôle essentiel et éventuellement problématique vis-à-vis de la biodiversité ? Comment faire prendre en compte la thématique de la biodiversité dans les instances en charge de la planification du développement pour sa durabilité aux échelles nationale, régionale et locale ? Comment mieux s'organiser pour s'attaquer aux questions multisectorielles, multi-échelles, et multi-acteurs ... ? Certains acteurs du développement sont parfois dubitatifs sur la portée réelle que pourront avoir les ODD... mais les dispositifs institutionnels et financiers se mettent en place en les considérant comme une nouvelle donne donc incontournables pour les années qui viennent !

La stratégie biodiversité post-2020 a un rôle essentiel à jouer vis-à-vis de l'agenda pour 2030 et ses ODD pour identifier les synergies, les divergences, les risques et les manques afin d'aboutir conjointement à la réalisation pleine et entière des ODD et pour *« Vivre en Harmonie avec la nature »* selon la vision adoptée par la CDB en 2010 : *« D'ici à 2050, la diversité biologique est valorisée, conservée, restaurée et utilisée avec sagesse, en assurant le maintien des services fournis par les écosystèmes, en maintenant la planète en bonne santé et en procurant des avantages essentiels à tous les peuples. »*

⁵ World Economic Forum, 2018. The Global Risks Report 2018 - 13th Edition.

⁶ Voir notamment www.act4nature.com

Avec l'accord de Pékin en 2020 on prépare aussi l'agenda post 2030 des ODD

Les gouvernements qui vont devoir adopter la future stratégie mondiale pour la biodiversité n'ont pas, comme certains le pensent, à se restreindre aux ODD déjà négociés mais doivent au contraire se donner comme ambition de jeter les bases des futures ODD post-2030, comme l'a été en son temps la stratégie biodiversité 2011-2020 pour la préparation des ODD actuels, afin de réaliser la vision biodiversité pour 2050. A suivre les premières discussions sur ce sujet il est inquiétant de voir certains pays ou organisations restreindre les ambitions affichées en 2010 par la CDB afin de tenter d'atteindre plus facilement les ODD pour 2030 sous prétexte de « réalisme » ou de « pragmatisme ». Il n'est pas inutile de rappeler que les ambitions du début des années 2000 de changer la tendance en matière de dégradation de la biodiversité affichées par la CDB, mais aussi d'arrêter de son érosion au niveau de l'ensemble de l'Union Européenne pour 2010, ont été un échec flagrant. Il faut aussi remarquer que certains plans de développement à l'échelle continentale comme l'agenda 2063 pour l'Afrique ne considère absolument pas cette thématique de la biodiversité comme une composante à prendre en compte à l'exception de l'exploitation des ressources naturelles au profit du continent.

Le nouvel accord mondial sur la biodiversité de 2020 sera la base concrète de la mise en œuvre de la vision 2050 pour la décennie à venir mais aussi celle des ODD jusqu'en 2030. Il serait aussi logique à travers cette négociation d'un accord renouvelé de jeter les bases de la période post-2030 de l'agenda des Nations Unies pour le développement durable en matière de biodiversité dans l'esprit des 3 objectifs initiaux de la CDB (conservation, utilisation durable et partage équitable) et en favorisant les synergies entre les conventions et accords concernés. L'accord de Pékin se doit donc tout à la fois d'être très « pragmatique » pour le présent ou le futur proche et très « ambitieux » en terme de portée stratégique à moyen et long terme. Cette période est critique pour réussir à donner un élan politique à la thématique biodiversité du même type que celui qui a été donné sur le climat en 2015 avec l'accord de Paris. Ce changement transformateur ne viendra certainement pas de la considération de la biodiversité sous l'angle de la conservation de la nature mais bien en démontrant que la prise en compte de la biodiversité est un fondement et un impératif du bien-être humain pour parvenir à des sociétés humaines réellement viables et à une équité intra et intergénérationnelle⁷.

Pourquoi intégrer la négociation d'un protocole « utilisation durable » pour 2030 dans l'accord de Pékin en 2020

Comme tout accord international de ce type, la Convention sur la Diversité Biologique doit être accompagnée dans sa mise en œuvre par des « protocoles » juridiquement contraignants. Depuis 1992 seules 3 protocoles ont été élaborés et ils portent essentiellement sur les biotechnologies et les ressources génétiques. Est-ce à dire que le reste n'est pas aussi important ? Aucun ne concerne la *conservation de la diversité biologique* (1^{er} objectif de la CDB) qui avait été considérée pendant longtemps comme devant être le complément politique du protocole sur *le partage*

⁷ Ferreira de Souza Dias, B. (2013). Building biodiversity : Intergenerational challenge. *G 20* (sept) : 136-137.

juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques (3^{ème} objectif et protocole signé en 2010). *L'utilisation durable des éléments de la diversité biologique* (2^{ème} objectif) est définie dans la Convention depuis 1992 comme « l'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardant ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures ». C'est certainement le parent le plus pauvre de la négociation de la CDB depuis des décennies alors que cet enjeu est encore à la base des économies et des modes de vie de la plupart des sociétés, et surtout qu'il donne à la CDB son caractère de première convention traitant véritablement du développement durable depuis 1992. C'est aussi là que se pose la question de l'équité intra et intergénérationnelle et du choix d'une durabilité faible ou forte ? Ces questions sont enfin débattues ouvertement et concrètement dans la négociation sur le changement climatique et l'on voit qu'il est encore très difficile pour des négociateurs gouvernementaux de mettre sur le même plan les générations actuelles et futures. La question de la durabilité forte, elle, semble maintenant hors de portée dans le champ de la négociation sur le climat. Il semble que ces questions soient encore à (re)poser réellement dans le débat sur la biodiversité au sein des négociations à venir. Se donner l'espace de 10 années (2020 – 2030) pour négocier et ratifier un tel protocole n'est pas irréaliste si la volonté politique est au rendez-vous. La préparation d'un tel protocole accompagnerait la mise en œuvre transversale de toutes les cibles des ODD qui sont liées au bon état et à la résilience des écosystèmes et à la réelle renouvelabilité des ressources naturelles renouvelables au-delà de la seule question de l'intégration de la biodiversité dans les politiques sectorielles⁸. S'il pouvait rentrer en application avant 2030, ce protocole pourrait aussi servir de base au futur agenda post 2030 des Nations Unies et s'appliquer de manière universelle.

Des questions encore en relatif suspend au sein de la communauté biodiversité qui pourrait être mieux prises en compte dans la préparation et la négociation de l'accord de Pékin

Si l'objectif 2 sur l'utilisation durable de la biodiversité a été pris en compte indirectement par la préoccupation d'intégration (*mainstreaming* dans le jargon de la communauté) dans les activités sectorielles, un des articles du texte d'origine de la Convention qui a été encore moins mis en lumière dans les négociations depuis 1992 est l'article 14.2 sur « la responsabilité et la réparation ». Cette question comprend aussi celle « *de la restauration et de l'indemnisation des atteintes portées à la diversité biologique, sauf si cette responsabilité s'avère une affaire purement interne* ». Comme le souligne encore aujourd'hui le site Web de la CDB lui-même « *la convention fournit ici peu d'indications et reporte la résolution de cette question à plus tard* ». Le peu d'empressement à traiter cet enjeu peut se comprendre compte tenu de sa complexité ... il a pourtant été traité sous la forme d'un protocole additionnel dans le cas des biotechnologies ! Le caractère « purement interne » ne semble pas s'appliquer dès lors qu'une importation ou une exportation de produit

⁸ Voir la note technique : biodiversité et programme de développement durable à l'horizon 2030 (<https://www.cbd.int/development/doc/biodiversity-2030-agenda-technical-note-fr.pdf>)

ou de service peut avoir une conséquence sur la diversité biologique y compris la dégradation ou la destruction des écosystèmes. Ces dettes écologiques ne sont encore que très peu mesurées de manière effective mais les méthodes et technologies combinant analyse de cycle de vie et comptabilité écosystémique du capital naturel⁹ permettent dorénavant d'aborder techniquement ces évaluations et pourraient servir dans un proche avenir à éclairer les décisions politiques, les transactions économiques et surtout les choix des consommateurs. Les préoccupations récentes autour de la déforestation importée montre que ce sujet émerge de plus en plus dans les préoccupations de la société de consommation. Il est peut-être temps que la communauté internationale s'en empare ...

Évaluer les responsabilités et les réparations nécessitent un réel suivi non discutable et transparent de la biodiversité. Jusqu'à présent le suivi de l'état de la biodiversité et des éventuels engagements des États ou des parties prenantes à travers les « Stratégies Nationales et Plans d'Actions Biodiversité » des États-parties à la CDB sont essentiellement basés sur les rapports nationaux présentés par les pays. Bien entendu des travaux d'évaluation menés par des organisations internationales, des scientifiques ou des analyses présentées par des organisations non gouvernementales complètent et parfois remettent en cause les déclarations « officielles ». Mais jusqu'à présent il n'existe pas de mécanisme permettant valablement de mesurer les « dires » des États. Si l'accord de Pékin comprend des contributions et engagements volontaires relativement contraignants il sera indispensable de mettre en place des procédures de vérification et de contrôle fiables, indépendantes et transparentes. La mise à disposition de plus en plus large des données relatives à l'état des écosystèmes, à l'utilisation des ressources naturelles renouvelables, à l'occupation des sols et à la biodiversité au sens large permettent de faire ce type de suivi. Il pourrait même être envisageable de le faire au profit des différentes conventions internationales concernées y compris CCNUCC et CNUCLD¹⁰ dans un cadre commun ou en tout cas avec des indicateurs intégrateurs compatibles pour ce qui concernent le écosystèmes et l'occupation des terres. Mais comment mettre en place un tel système ? Les États-parties n'y verront-ils pas une ingérence sur leur souveraineté ? Qui pourrait en être le garant ? Qui pourra le financer ?

Pour conclure ... en 2030

Les alertes scientifiques concernant la biodiversité sont au moins aussi claires que celle sur le changement climatique. La prise de conscience dans les sphères politique et économique est cependant encore relativement faible. Les engagements pris et leur mise en œuvre concrète depuis le début du XXIème siècle ne sont certainement pas à la hauteur des enjeux et des conséquences catastrophiques pour le bien-être de nos sociétés et des générations à venir. La Convention sur la Diversité Biologique a réussi à proposer des objectifs ambitieux en 2002 (repris par les Objectifs du Millénaire pour le Développement), puis en 2010 (repris dans les ODD en 2015) alors que la CCNUCC venait de subir l'échec diplomatique de sa CdP 15 à Copenhague. Les

⁹ Voir <http://www.ecosystemaccounting.net>

¹⁰ Voir document UNEP/CBD/COP/13/INF/27 « Scoping study on environmental-economic accounting towards the production of an integrated information system and indicators for the three Rio conventions ».

succès diplomatiques de la CDB n'ont cependant pas réussi à modifier la tendance à l'érosion de la biodiversité et à la dégradation généralisée des écosystèmes. Les analyses de la plateforme science-politique IPBES confortent malheureusement ces diagnostics depuis sa création et rien ne semble réellement changer sauf à empirer. La CdP 15 de la CDB s'annonce comme un rendez-vous diplomatique et stratégique majeur. Accueilli par la Chine, cette réunion doit trouver les moyens de changer la donne. Portés par le succès indéniable de l'accord de Paris, les négociateurs et observateurs du processus de renouvellement de la stratégie mondiale pour la biodiversité s'engagent dans une réflexion et un marathon diplomatique pour tenter d'aboutir à un accord de Pékin réellement transformationnel. Mais la CDB n'est pas la CNUCC, la biodiversité n'est pas le climat, et surtout, jusqu'à présent, les négociateurs de la CDB n'ont pas eu le pouvoir ni le mandat de changer réellement le régime international sur la biodiversité comme a pu le faire l'accord de Paris pour le climat¹¹. C'est pourtant sans doute indispensable si l'on veut aboutir à un accord efficient. Celui-ci ne pourra certainement pas se contenter de engagements volontaires des États et des parties prenantes. Pourtant une grosse partie de la communauté internationale concernée et fortement impliquée, directement ou indirectement, Etats-parties mais aussi observateurs influents dans les négociations, trouvera un intérêt spécifique à réorganiser la nouvelle stratégie sur les seuls engagements volontaires autour de projets concrets, identifiables, mesurables et ... finançables. Ceci a bien entendu des avantages mais l'on s'écarte alors très fortement de l'ambition même de la CDB et de ses 3 objectifs de base qui n'ont jamais été remis en cause et que la nouvelle stratégie devrait avant tout servir. Et surtout on ne relèvera pas les défis par ces seules mesures qui risquent d'être relativement ponctuelles. Malgré la réticence de certains pays ou lobbys il faudra donc envisager aussi d'établir de nouveaux objectifs collectifs et sans doute contraignants via notamment la négociation d'un protocole sur l'utilisation durable des composantes de la biodiversité à la mesure des risques que fait portée la dégradation de la biodiversité à l'épanouissement de notre civilisation et à notre Planète. La tâche est politiquement très rude ... mais comme pour le climat il faut tenter l'impossible ... et le réussir !

¹¹ Laurans Y. et al., 2018. Relaunching the international ambition for biodiversity : a three-dimensional vision for the future of the Convention on Biological Diversity. Issue Brief n°06/18. IDDRI, Paris, 4p.