



HAL
open science

Un Agenda de l'action pour la biodiversité: attentes et enjeux à court et moyen termes

Aleksandar Rankovic, Sandrine Maljean-Dubois, Matthieu Wemaere, Yann Laurans

► To cite this version:

Aleksandar Rankovic, Sandrine Maljean-Dubois, Matthieu Wemaere, Yann Laurans. Un Agenda de l'action pour la biodiversité: attentes et enjeux à court et moyen termes. 2019. halshs-02109681

HAL Id: halshs-02109681

<https://shs.hal.science/halshs-02109681>

Submitted on 25 Apr 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Un Agenda de l'action pour la biodiversité : attentes et enjeux à court et moyen termes

Aleksandar Rankovic (Iddri), Sandrine Maljean-Dubois (CERIC CNRS-Aix-Marseille Université), Matthieu Wemaere, Yann Laurans (Iddri)

Le lancement de « l'Agenda de l'action de Charm El-Cheikh à Beijing sur la nature et les peuples »¹ a été annoncé lors de la COP 14 de la Convention sur la diversité biologique (CDB) en novembre 2018. Cette annonce répond à des demandes de certains États et de nombreux acteurs non-étatiques pour soutenir l'adoption d'un cadre ambitieux pour la biodiversité lors de la COP 15 (qui aura finalement lieu à Kunming, en 2020, et non à Beijing). La plateforme dédiée a été mise en ligne en mars 2019², mais c'est encore un processus à concrétiser. Il est à présent nécessaire de réfléchir à la manière dont cet Agenda de l'action pourrait jouer son rôle, c'est-à-dire aider à mobiliser le plus efficacement possible les acteurs de tous les secteurs, en créant des synergies avec le cadre intergouvernemental de coopération au sein de la CDB. À plus long terme, il est important d'identifier comment ancrer l'Agenda de l'action dans le cadre de la CDB, notamment pour faciliter la mobilisation des acteurs non-étatiques en soutien de la mise en œuvre du cadre post-2020.

Ce *Décryptage* revient dans un premier temps sur les attentes placées dans cet Agenda de l'action, en tirant les enseignements d'autres expériences, notamment de l'Agenda de l'action pour le climat (Partie 1). Puis sont analysés les enjeux de court terme (avant la COP 15) et de moyen terme (après la COP 15) pour que l'Agenda de l'action contribue à une forte mobilisation et à soutenir la mise en œuvre du cadre post-2020, notamment en le liant au cadre formel de la CDB (Partie 2). Enfin, de premières options envisageables pour renforcer la crédibilité et le suivi de la mise en œuvre des engagements après la COP 15 sont proposées (Partie 3).

¹ UN Biodiversity Conference 2018, Sharm El-Sheikh, Egypt Announcement: Sharm El-Sheikh to Beijing Action Agenda for Nature and People, <https://www.cbd.int/cop/cop-14/announcement/nature-action-agenda-egypt-to-china-en.pdf>

² <https://www.cbd.int/action-agenda/>

MESSAGES CLÉS

Loin d'être accessoire, l'Agenda de l'action pour la biodiversité remplit des fonctions stratégiques fondamentales pour stimuler une dynamique politique positive avant la COP 15 et permettre d'aboutir à un accord ambitieux à Kunming en 2020. Il y a donc urgence à vitaliser l'Agenda de l'action dès maintenant.

Cela requiert, à court terme (dès 2019), un effort de mise en route, de structuration et d'animation. Il faut pouvoir mobiliser un maximum d'initiatives, en les organisant par exemple par objectifs d'Aichi ou par secteurs d'activité, et déterminer qui pourrait assurer un rôle d'animation, aux côtés de l'Égypte, de la Chine et du secrétariat de la CDB.

Lors de la COP 15, il pourrait être décidé de pérenniser l'Agenda de l'action dans le cadre de la CBD, pour soutenir la mise en œuvre du cadre mondial post-2020. Il sera important de réfléchir à comment valoriser des engagements à la fois crédibles et mesurables, tout en les liant au cadre intergouvernemental.

Après 2020, l'Agenda de l'action de la biodiversité devrait soutenir la mise en œuvre de la CBD et du cadre mondial post-2020, autour de ses futurs objectifs mondiaux, en synergie avec d'autres initiatives similaires comme l'Agenda de l'action globale pour le climat ou les engagements en faveur des océans.

1. POURQUOI A-T-ON BESOIN D'UN AGENDA DE L'ACTION POUR LA BIODIVERSITÉ ?

L'idée d'un Agenda de l'action pour la biodiversité s'inscrit dans une tendance de renforcement de la mobilisation des acteurs non-étatiques dans et autour des politiques environnementales internationales. Des agendas de l'action ont ainsi été créés avec le Pacte mondial (2000), les partenariats de type II de Johannesburg (2002), le registre des engagements volontaires de Rio+20 (2012) et plus récemment l'Agenda de l'action pour le climat (2014), le Cadre de Sendai sur la réduction des risques de catastrophes (2015) ou le registre d'engagements en faveur des océans pour la mise en œuvre de l'Objectif de développement durable n° 14 (2017).

Ces initiatives revêtent une dimension stratégique importante : leur objectif est de créer, renforcer et maintenir l'ambition des discussions multilatérales, mais aussi de les compléter, d'accompagner leur mise en œuvre, voire leur servir de relais. En pratique, un agenda de l'action peut remplir au moins quatre fonctions, avant ou après une négociation internationale importante, et elles s'appliquent toutes à la biodiversité³ :

- **Aligner les imaginaires en direction du changement** : on vise ici un effet d'alignement des anticipations, où il s'agit de faire converger les signaux, par une mobilisation et une mise en scène/mise en valeur des engagements d'acteurs de tous secteurs et tous bords, notamment de la part d'acteurs qui ne se mobilisent pas traditionnellement pour la biodiversité (on vise donc aussi un effet d'attraction). Le but, avant la COP 15, serait de montrer que le changement est à l'œuvre et que le sens de l'histoire est bien celui d'un changement en faveur de la biodiversité dans les politiques et dans les secteurs socio-économiques ; et passer le message qu'il y a à gagner à faire partie de cette transition, et qu'il y a à perdre à passer à côté.
- **Augmenter la pression sur les Parties** : une telle mobilisation pourrait créer une pression vertueuse sur le processus de négociations, en signifiant aux dirigeants politiques qu'un nombre important d'acteurs est prêt à agir en faveur de la biodiversité, et est même en attente d'un cadre international ambitieux qui poserait la base des conditions favorisant l'action et aiderait à diriger celle-ci.
- **Permettre aux discussions et initiatives difficiles d'avoir lieu** : un agenda de l'action peut également servir à organiser et donner corps à des discussions et des coalitions portant sur des sujets qu'il est difficile d'aborder de front dans le cadre contraint du multilatéralisme, tout en leur fournissant une visibilité et une proximité du cadre des négociations.
- **Catalyser et canaliser les énergies** : un agenda de l'action peut avoir un effet catalytique et permettre le renforcement

3 Kok, M., Rankovic, A. et al. (2018), *From Paris to Beijing. Insights gained from the UNFCCC Paris Agreement for the post-2020 global biodiversity framework*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague.

de coalitions existantes⁴ et/ou le lancement de nouvelles. Sa proximité avec l'arène de négociation permet, parallèlement, d'éviter la dispersion de ces énergies et de s'assurer que ces initiatives servent au mieux l'atteinte des objectifs mondiaux décidés dans le cadre multilatéral.

L'Agenda de l'action sur le climat fait office de référence en la matière. Lancé à Lima en 2014 par les présidences péruvienne et française des COP 20 et COP 21, le Plan d'action Lima-Paris (PALP) avait pour objet premier de démontrer que les engagements des acteurs non-étatiques pouvaient contribuer à atteindre les objectifs de limitation des températures, notamment en aidant à combler le « fossé en termes d'ambition » avant 2020. Grâce à une implication forte des présidences et à un soutien effectif du secrétaire général des Nations Unies et du secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), le PALP a permis de sensibiliser et mobiliser différents groupes d'acteurs (scientifiques, entreprises et finance, collectivités, ONG) à travers une série d'événements centrés sur des thématiques sectorielles, qui ont permis de formaliser des initiatives concrètes auxquelles de la visibilité a été donnée grâce à l'enregistrement des engagements volontaires sur la plateforme en ligne NAZCA (pour *Non State Actors Zone for Climate Action*) mise en place par le secrétariat de la CCNUCC (et qui enregistre aujourd'hui la participation de quelque 12 396 parties prenantes). Les acteurs directement impliqués dans l'organisation de la COP 21 reconnaissent ainsi clairement que le PALP a exercé une « force motrice » dans les négociations conduisant à Paris, permettant la « construction d'alliances, de coalitions multipartenaires qui agissent, vont de l'avant, impulsent et influencent les États et réciproquement »⁵.

2. VERS 2020 ET AU-DELÀ : COMMENT ORGANISER L'AGENDA DE L'ACTION ET LE LIER AU CADRE POST-2020 ?

Tel qu'il a été défini lors de la COP 14, l'« Agenda de l'action de Charm El-Cheikh à Beijing sur la nature et les peuples » affiche pour l'instant trois objectifs :

- sensibiliser le public au besoin urgent de mettre fin à la perte de biodiversité et de restaurer sa santé, dans l'intérêt de l'humanité et de l'écosystème mondial ;
- inspirer et aider à mettre en œuvre des solutions fondées sur la nature pour relever les principaux défis mondiaux ;

4 Il existe déjà de nombreuses initiatives et coalitions sur la biodiversité, comme par exemple l'ICRI sur les coraux, la coalition des pays volontaires sur les pollinisateurs ou les différentes coalitions et initiatives sur les forêts.

5 Ourbak, T. (2017). *Analyse rétrospective de la COP 21 et de l'Accord de Paris : un exemple de diplomatie multilatérale exportable. Rapport d'expertise*, MAEDI, p. 14.

- catalyser les initiatives de coopération entre les secteurs et les parties prenantes à l'appui des objectifs mondiaux en matière de biodiversité.

La mise en place de cet Agenda est aussi l'occasion de chercher des points concrets de collaboration, au-delà du cadre rigide des conventions, dans la mise en œuvre des régimes internationaux de protection de l'environnement, sur la biodiversité, le climat, les océans.

Mais comme son nom l'indique, cet Agenda se limite, pour l'instant, à préparer la COP 15. La Décision XIV/34 encourage les acteurs non-étatiques à y contribuer, en élaborant notamment des « engagements biodiversité ». Pour opérationnaliser cet Agenda de l'action, il faut dans la séquence qui s'ouvre distinguer les enjeux à court terme, d'ici la COP 15, et les enjeux à moyen terme, pendant et surtout après la COP 15.

Enjeux à court terme : mise en route, structuration et animation. Pour la **mise en route**, il faut pouvoir attirer la myriade d'initiatives existantes sur la biodiversité pour les convaincre de participer à l'Agenda de l'action et l'alimenter. Le manque de compréhension du principe d'un agenda de l'action et le manque de visibilité de l'Agenda de l'action pour la biodiversité ne sont pour l'instant pas très incitatifs vis-à-vis d'acteurs (ONG influentes, secteur privé, coalitions hybrides, etc.) qui ont déjà lancé leurs propres programmes d'activités en vue de la COP 15. Pour ces organisations, la valeur ajoutée de l'Agenda de l'action n'est pas évidente, et il faut parvenir à les convaincre de l'importance de pouvoir se rassembler et faire masse critique.

Concernant la **structuration**, il faut pouvoir organiser les événements et discussions contribuant à l'Agenda de l'action, afin de faciliter la visibilité des différentes actions et mieux les lier aux enjeux du développement du cadre post-2020. De ce point de vue, on pourrait repartir des trois objectifs déjà présents dans la déclaration sino-égyptienne, et imaginer ainsi une série d'événements y correspondant. Une autre approche pourrait être d'organiser la mobilisation autour des différents Objectifs d'Aichi, ou encore se focaliser, comme cela a été le cas pour le climat, sur différentes discussions sectorielles, en utilisant par exemple les différents secteurs faisant déjà l'objet de discussions sur le *mainstreaming* (i.e. intégration des enjeux biodiversité). De nombreuses options sont possibles, et il faudrait rapidement pouvoir choisir une voie à suivre.

Tout ceci renvoie aux enjeux **d'animation**. Pour l'instant, l'Égypte et la Chine n'ont pas manifesté un fort entrain pour animer ce processus. Le secrétariat de la CDB peut par définition jouer un rôle incontournable dans le fonctionnement de l'Agenda de l'action. Il pourrait être investi d'un rôle d'orchestration des différentes initiatives, à l'image de celui joué par le secrétariat de la CCNUCC avec le soutien des présidences péruvienne et française entre les COP 20 et 21. On pourrait également imaginer que ce soit le groupe de travail intersession pour la préparation du cadre post-2020, qui travaillera sous le contrôle du bureau de la COP, qui actera de la stratégie et de l'organisation de l'Agenda de l'action d'ici à la COP 15, avec un fort travail de proposition et d'orchestration du secrétariat de la CDB. Cela supposerait que

le secrétariat, en accord avec d'autres acteurs, commence dès aujourd'hui à travailler sur cette structuration, afin qu'elle soit actée lors de la première réunion du groupe intersession, à la fin de l'été 2019.

Enjeux à moyen terme. Au-delà de la COP 15, il faut réfléchir à l'ancrage juridique, politique et institutionnel de l'Agenda de l'action au sein de la CDB. Une décision à la COP 15 pourrait permettre de définir cet ancrage. La COP, en tant qu'organe politique plénier, pourrait également suivre la mise en œuvre du processus, de COP en COP. Mais quels organes impliquer dans le pilotage ? En s'inspirant du fonctionnement de processus « voisins », plusieurs configurations sont envisageables, faisant intervenir, seuls ou en complémentarité, différents organes :

- le secrétariat, dont on a déjà évoqué le rôle clé d'organisation et d'animation ;
- le Centre d'échange (Clearing-House Mechanism), dont les missions pourraient être élargies à Beijing, et en particulier celles de son Comité consultatif informel ;
- l'Organe subsidiaire chargé de l'application (SBI) de la CDB⁶.

Faire reposer la mise en œuvre de l'Agenda de l'action sur le secrétariat, le CHM et/ou le SBI permettrait de s'appuyer sur des organes existants et des compétences établies, sans avoir à créer de nouveaux organes. On ajoutera que la nomination d'ambassadeurs ou champions de la biodiversité inspirés des « champions de haut niveau » de la CCNUCC, pour favoriser l'ancrage politique du processus et organiser ou accompagner divers événements, pourrait figurer parmi les décisions à prendre à Kunming.

3. COMMENT ASSURER LA VISIBILITÉ ET LA CRÉDIBILITÉ DES ENGAGEMENTS PRIS PAR LES ACTEURS NON-ÉTATIQUES ET INFRA-ÉTATIQUES ?

Le suivi effectif des engagements consignés dans les différents plateformes et registres n'est toujours pas opérationnel. En effet, ces outils reposent généralement sur une auto-évaluation des résultats obtenus, plus ou moins transparente, rarement vérifiée, avec plus rarement encore d'éventuelles sanctions en cas de non-respect. Cela peut entraîner des conséquences préjudiciables, comme le double comptage des réductions d'émissions dans le cadre climatique, ou par exemple donne une impression de *greenwashing*.

Pour assurer à la fois la visibilité et la crédibilité des engagements pris, il faut définir des critères de transparence et mettre en place une vérification.

⁶ Voir décision COP XII/26, Annexe.

3.1. Assurer la transparence

L'inscription de l'engagement. Une totale liberté peut être laissée aux acteurs qui s'engagent (comme c'est le cas dans le cadre de NAZCA), mais il est possible aussi de définir un cadre dans lequel les acteurs doivent s'inscrire : dans le cas de la plateforme mise en ligne par la CDB, les engagements soumis doivent actuellement préciser leur aire géographique et le thème abordé parmi une liste de thèmes correspondant à des axes de travail de la CDB, et sont invités à préciser quel(s) Objectif(s) d'Aichi et quel(s) ODD sont soutenus par l'initiative soumise. La plateforme invite également à préciser quels moyens de suivi des engagements sont envisagés. On pourrait imaginer, dans le futur, de demander de chiffrer dans la mesure du possible les engagements pour que les progrès soient mesurables, et de préciser les indicateurs, le calendrier de mise en œuvre, etc., dans la lignée de l'approche « SMART » (*Specific, Measurable, Ambitious, Realistic and Time-bound*) envisagée pour les futures cibles mondiales, et qui pourrait être une manière de renforcer la crédibilité et le suivi des engagements non-étatiques⁷. L'inscription pourrait également permettre d'exprimer des besoins de financement des actions et devenir ainsi un lieu de rencontre de l'offre et de la demande de financements publics et privés.

La mise à jour de l'engagement. Une telle plateforme n'a de sens qu'actualisée, idéalement chaque année (soit à date fixe, soit à la date anniversaire de l'engagement). Cela conduirait à supprimer périodiquement du registre les engagements non-actualisés, pour renforcer le degré d'exigence sur le suivi des actions soumise.

L'auto-évaluation du respect de l'engagement. L'actualisation peut être doublée d'une auto-évaluation transparente (annuelle), publique, sous la forme d'un *progress report* ou *review of commitments*. Il s'agit alors de préciser les actions menées et de mesurer le degré d'accomplissement vis-à-vis des objectifs et des indicateurs déterminés, ou au moins de mesurer qualitativement et quantitativement les résultats (voir en ce sens la *communication of progress*, ou « CoP », du Pacte mondial). Parce qu'elle est transparente et rendue accessible

au public par le registre web, cela permet un *name and shame* et peut amener les tiers (le marché, les pairs, les ONG, etc.) à en tirer d'éventuelles conséquences. Cela permettrait en outre de comptabiliser, sous différentes formes, la contribution spécifique de ces engagements à tel ou tel objectif quantifié. Différents niveaux sont toutefois envisageables (voir les statuts *active* ou *advanced* du Pacte mondial, par exemple).

3.2. Vérifier

La vérification représente une autre étape dans un processus destiné à donner une plus grande crédibilité à l'Agenda de l'action. Le grand nombre potentiel d'engagements ne facilite toutefois pas la vérification, et pose la question des moyens institutionnels et financiers mobilisables à cet effet. La tâche de vérification dépend aussi de la comparabilité des données et engagements, dont la présentation peut être plus ou moins standardisée, et qui en outre représentent par définition des efforts très variables. C'est une des limites pointées par le *Emissions Gap Report* de 2018 s'agissant du climat. La vérification devra également être pensée en lien avec le processus d'établissement et de revue des stratégies et plans d'actions nationaux pour la biodiversité, voire avec le bilan global périodique qui pourrait être mis en place pour les éventuels engagements biodiversité nationaux que les États sont pour l'instant invités à soumettre d'ici la COP 15.

La vérification pourrait être externalisée et reposer sur certaines ONG, selon un mécanisme unique, ou plus vraisemblablement selon plusieurs mécanismes au choix des acteurs engagés. On pense aux modèles du *Carbon Disclosure Project* auquel reportent une large part des acteurs engagés dans NAZCA, du *Global Aggregation Report* du *Global Covenant of Mayors*, aux *Progress Reports* de *We Mean Business* ou encore au *Gold Standard* du WWF défini pour vérifier les projets de compensation carbone.

Au niveau de la CDB, la publication annuelle d'un *Yearbook of Biodiversity Action* (sur le modèle du *Yearbook of Climate Action*) pourrait être envisagée, qui permettrait de faire un bilan des résultats de l'Agenda de l'action. Sans passer en revue de manière exhaustive tous les engagements, le *Yearbook of Climate Action* met l'accent sur une sélection d'événements, initiatives, succès et bonnes pratiques. Il se conclut par des messages clés à destination des parties et des non-parties.

⁷ Abbott, K.W. (2017). *Orchestrating experimentation in non-state environmental commitments*, *Environmental Politics*, 26:4, pp. 738-763.

Citation : Rankovic, A., Maljean-Dubois, S., Wemaere, M., Laurans, Y. (2019). Un Agenda de l'action pour la biodiversité : attentes et enjeux à court et moyen termes, Iddri, *Décryptage* N°04/19.

Ce travail a reçu le soutien financier de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Agence nationale de la recherche dans le cadre du programme « Investissements d'avenir » [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