

La conférence biodiversité en 2014 : décisions et pistes d'action

Claudio Chiarolla, Renaud Lapeyre (IDDRI)

La 12^e Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (CdP 12) s'est déroulée à Pyeongchang, en République de Corée, du 6 au 14 octobre 2014. Elle a été le théâtre d'intenses négociations. Parallèlement, le Protocole de Nagoya étant entré en vigueur le 12 octobre 2014, la première Réunion des parties (CdP-RdP 1) s'est tenue pendant la seconde semaine de la conférence. Cet *Issue Brief* propose une analyse critique des principales conclusions de ces discussions, avant d'en étudier les implications pour la mise en œuvre nationale et pour les négociations internationales sur le développement durable menées dans d'autres enceintes.

POINTS SAILLANTS

- L'examen à mi-parcours de l'avancement du Plan stratégique 2011-2020 a révélé l'insuffisance des progrès accomplis pour la plupart des objectifs d'Aichi pour la biodiversité. Deux phénomènes sont à incriminer : les pressions constantes sur la biodiversité (dégradation et fragmentation des habitats naturels, pressions anthropogéniques sur les récifs coralliens, etc.) et les facteurs sous-jacents à l'origine de l'appauvrissement de la biodiversité (à l'instar des subventions néfastes pour la biodiversité).
- Alors que les contraintes budgétaires actuelles auraient pu empêcher l'obtention d'un accord, les engagements pris pendant la CdP 12 ont tout de même confirmé le doublement des flux internationaux de ressources financières allouées à la biodiversité aux pays en développement d'ici 2015 et le maintien de ce niveau de financement jusqu'en 2020. La réalisation des objectifs à l'horizon 2020 exigera néanmoins des efforts supplémentaires. Il faut ainsi impérativement renforcer la mobilisation des ressources financières, à l'échelle internationale et nationale, par une diversification des sources, en faisant notamment appel au marché et au secteur privé, mais aussi à travers des approches collectives des communautés autochtones et locales et des approches non marchandes.
- Les gouvernements doivent intégrer les questions de diversité biologique dans tous les secteurs de la société, y compris au niveau des priorités nationales et des plans de développement. Ils doivent réformer les incitations néfastes, infléchir les politiques sectorielles pour une meilleure protection de la biodiversité, et réviser leurs stratégies et plans d'action nationaux en faveur de la biodiversité.
- Face à l'internationalisation croissante, la réglementation privée et publique des chaînes de valeur globales reste un défi majeur. Pour l'instant, l'engagement des entreprises en faveur de modes de production durables reste limité à des initiatives volontaires. Or, c'est probablement là que réside le nerf de la guerre.
- L'adoption de l'expression « peuples autochtones et communautés locales » est un pas important en faveur d'une participation pleine et entière de ces populations dans le système des Nations unies.

Ce travail a bénéficié du soutien financier 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-10

Institut du développement durable et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

LA FEUILLE DE ROUTE DE PYEONGCHANG : QUELLE DIRECTION POUR LA BIODIVERSITÉ ?

À la lumière des conclusions de la 4^e édition des *Perspectives mondiales de la diversité biologique*, les Parties ont examiné l'avancement de la mise en œuvre du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, y compris les objectifs d'Aichi. Elles ont pris acte de l'insuffisance des progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs à l'horizon 2020, à moins d'engager rapidement de nouvelles actions efficaces pour limiter les pressions sur la biodiversité. Ainsi, aucune avancée n'a été enregistrée en matière de réduction de moitié du rythme d'appauvrissement de tous les habitats naturels (objectif 5), les dégradations et la fragmentation s'étant même aggravées. La situation s'est également détériorée pour la pollution causée par les excès d'éléments nutritifs (objectif 8) et l'extinction des espèces menacées (objectif 12). Globalement, pour 48 sous-objectifs sur 53, pour lesquels les avancées ont pu être évaluées, les résultats sont insuffisants, inexistantes et parfois même s'éloignent de l'objectif.

Surtout, les progrès obtenus pour gérer les causes sous-jacentes de l'appauvrissement de la diversité biologique (but stratégique A) et pour renforcer la mise en œuvre du Plan stratégique (but stratégique E) sont lents. À cet égard, l'élaboration et l'adoption par les Parties d'ici 2015 de stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité (SPANB) actualisés en tant qu'instruments de politique générale (objectif 17) fait figure d'opportunité ratée : bien que 179 des 194 Parties à la Convention aient élaboré au moins un SPANB, seules 57 proposent des cibles à l'horizon 2014 ou au-delà, et seulement 26 ont adopté (ou révisé) leurs SPANB depuis 2010 et donc pris effectivement en compte le Plan stratégique 2011-2020. Or, faute d'intégration des questions de biodiversité dans l'ensemble des politiques sectorielles (mines, agriculture, forêts, industrie, infrastructures) et de l'économie, y compris au sein des chaînes de valeur globales, toute action visant à conserver la diversité biologique restera fragmentée et limitée à une approche sectorielle.

Lors de la CdP 12, les Parties se sont efforcées d'inverser cette tendance. La feuille de route de Pyeongchang manque cependant de mesures et d'engagements à la fois audacieux et concrètement opérationnels pour le renforcement de la mise en œuvre du Plan stratégique et la réalisation des objectifs d'Aichi. La liste des principales mesures potentielles propres à renforcer les progrès reste longue et sans caractère contraignant, leur application pouvant varier en fonction du contexte

et des priorités de chaque pays. Deux décisions, d'ordre plutôt symbolique, font pourtant positivement exception. Premièrement, les Parties qui n'ont pas encore révisé leur SPANB ni adopté d'indicateurs nationaux ont été instamment invitées à le faire dans les plus brefs délais – les pays développés devant concomitamment financer ce type d'activités et apporter une coopération technique et scientifique ; deuxièmement, les pays sont appelés à élaborer et mettre en œuvre des plans pour l'élimination, la réduction progressive ou la réforme des subventions néfastes. D'ici 2015, les Parties devront même adopter un objectif national en la matière, qui sera repris dans le SPANB révisé.

AVANCER EN TERRAIN INCONNU : BIODIVERSITÉ ET OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Alors que les Nations unies négocient les propositions d'objectifs de développement durable (ODD) et le programme de développement pour l'après-2015, la CdP 12 apparaissait comme une occasion importante pour réaffirmer l'importance de la diversité biologique dans ce cadre. Ainsi, la réunion du Segment de haut niveau a été marquée par l'adoption de la « Déclaration de Gangwon sur la biodiversité pour un développement durable », qui appelle les Parties et les autres parties prenantes à « associer la mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015 à d'autres processus pertinents », tels que les SPANB, et « à intégrer la mise en œuvre du Plan stratégique et des objectifs d'Aichi pour la biodiversité à la mise en œuvre du programme pour l'après-2015 ».

Mais le message politique de la Déclaration paraît bien faible par rapport, notamment, au projet initial de la présidence coréenne. Dans les faits, le texte s'interdit de mettre clairement l'accent sur le caractère central des considérations transversales en matière de biodiversité dans les futures négociations autour des ODD en 2015. C'est là la conséquence inévitable du compromis trouvé notamment avec les Parties qui craignaient que des engagements plus stricts au sein de la CDB ne préjugent du résultat des prochaines négociations dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU). Mais dans la mesure où l'AGNU est un forum de premier plan à l'interface entre les questions socioéconomiques, de développement et de biodiversité, y compris les aspects financiers, cette dilution des engagements politiques est regrettable puisque qu'aucune communauté d'acteurs en dehors de la CDB n'aura de fait les moyens de lancer un appel indiscutable à

reconnaître la conservation de la diversité biologique comme une condition indispensable à la réalisation de tout ODD, quel qu'il soit. Les parties prenantes concernées par la biodiversité devront néanmoins contribuer aux négociations autour des ODD puisque cela leur permettra de peser sur le débat et de promouvoir des changements de paradigme pour le développement socioéconomique en présence d'acteurs socioéconomiques qui ne participent habituellement pas aux délibérations de la CDB.

MOBILISATION DES RESSOURCES : LE VERRE EST-IL À MOITIÉ VIDE OU À MOITIÉ PLEIN ?

À l'issue de négociations tendues, les Parties ont confirmé les objectifs préliminaires fixés à Hyderabad lors de la CdP 11 : doubler, d'ici à 2015, le total des flux internationaux de ressources financières allouées à la biodiversité aux pays en développement, en prenant comme référence le financement annuel moyen alloué à la biodiversité pour les années 2006-2010, et au minimum maintenir ce niveau jusqu'en 2020. Si, dans un contexte de contraintes budgétaires, cette décision garantit au moins un engagement à accroître le financement de la mise en œuvre du Plan stratégique, la plupart des pays du G77 ont, en plus de questionner le niveau de référence choisi, estimé que cela ne suffirait pas pour couvrir les besoins identifiés par le Groupe de haut niveau sur l'évaluation mondiale des ressources.

Il est intéressant de noter que les Parties ont aussi adopté un objectif national sur la mobilisation des ressources financières dans le but de mettre effectivement en œuvre leur SPANB à l'horizon 2020. Bien que cet objectif ne soit hélas pas chiffré et, de ce fait, que peu contraignant, il transfère symboliquement une partie des responsabilités du financement de la biodiversité à toutes les Parties et non plus aux seuls pays développés. Si certains pays du G77 y voient le risque d'une dérogation par rapport au principe de responsabilités communes mais différenciées, c'est là un signal pour les discussions autour du financement des ODD, dans la mesure où cela ouvre la voie à des échanges où les moyens financiers des pays en développement font également partie de la panoplie de ressources à mobiliser. En outre, cette décision réaffirme l'importance des SPANB pour intégrer les considérations de biodiversité dans tous les secteurs du gouvernement, de la société et de l'économie. Quoiqu'encore essentiellement symbolique, cette évolution montre surtout l'importance de s'atteler aux causes sous-jacentes de

l'appauvrissement de la biodiversité en réglementant les activités dans tous les secteurs de l'économie et dans toutes les chaînes de valeur.

Dans le sillage des CdP 10 et 11, de longues discussions ont également eu lieu sur les instruments de financement à promouvoir. La décision finale semble être suffisamment équilibrée pour apaiser les craintes des pays en développement et permettre la mobilisation de mécanismes de financement diversifiés et novateurs. D'un côté, les Parties ont insisté sur le recours à des sources de financement variées, instruments de marché compris. De l'autre, la décision fait désormais référence à des « mécanismes de financement de la diversité biologique » et non plus à des « mécanismes de financement nouveaux et novateurs » et fait une place évidente au rôle de l'action collective des communautés autochtones et locales ainsi qu'aux approches non marchandes. De plus, dans le but de parer les risques éventuels liés à l'utilisation des mécanismes de financement de la diversité biologique, des lignes directrices facultatives sur des garanties ont été adoptées.

PAR UNE DÉCISION HISTORIQUE, L'IDENTITÉ DISTINCTE DES PEUPLES AUTOCHTONES EST RECONNUE

En 2011, l'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations unies appelait à l'adoption de l'expression « peuples autochtones et communautés locales » en lieu et place de « communautés autochtones et locales », afin de « refléter correctement les identités distinctes que ces entités ont acquises depuis l'adoption de la [CDB] ».

Si les réponses possibles à cet appel ont suscité des divergences pendant les négociations de la CdP 11 à Hyderabad, la CdP 12 est parvenue à surmonter ces divisions en décidant d'utiliser à l'avenir la terminologie « peuples autochtones et communautés locales » dans les décisions et les documents secondaires découlant de la Convention. Mais les Parties se sont également accordé sur le fait que l'emploi de cette terminologie ne devrait en aucun cas affecter la signification juridique de l'article 8(j) sur la protection des connaissances traditionnelles et des dispositions connexes. La décision de la CdP 12 en la matière prévoit aussi que l'emploi de l'expression « peuples autochtones et communautés locales » ne peut pas être interprété comme impliquant, pour une Partie quelle qu'elle soit, un changement de ses droits ou obligations au titre de la CDB et que cette utilisation ne constitue pas un contexte aux fins de l'interprétation de ladite Convention.

Prises ensemble, les dispositions contenues dans cette décision constituent une reconnaissance symbolique importante de l'identité distincte des peuples autochtones. Mais la nouvelle terminologie ne s'applique pas automatiquement aux décisions et documents secondaires relevant des Protocoles de la CDB. De sorte que si la terminologie « peuples autochtones » peut être utilisée, *mutatis mutandis*, au sein de ces différents instruments, il reviendra aux Parties aux protocoles de Nagoya et de Carthagène de se prononcer explicitement sur la question lors de leurs prochaines conférences respectives.

L'adoption de cette décision est un important pas en avant vers la participation pleine et entière des peuples autochtones dans le système des Nations unies. Il convient néanmoins de rappeler que la responsabilité de la protection de la biodiversité – comme des droits de tout citoyen, y compris appartenant aux peuples autochtones – incombe aux gouvernements nationaux et fait l'objet d'une législation propre à chaque pays en accord avec les standards internationaux applicables. C'est pourquoi la mise en œuvre à l'échelon national et la bonne gouvernance sont – et continueront d'être – deux facteurs clés pour permettre une prise en compte adéquate des valeurs de la biodiversité au moment de procéder à des arbitrages entre plusieurs trajectoires de développement.

PROTOCOLE DE NAGOYA : ADOPTION DES PROCÉDURES ET DES MÉCANISMES VISANT À EN ASSURER LE RESPECT

Le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation a été adopté lors de la clôture de la CdP 10 en octobre 2010. Quatre ans plus tard, le 12 octobre 2014, il est finalement entré en vigueur. La CdP-RdP 1 a été organisée dès le lendemain et à la fin de la semaine, 54 ratifications avaient été concrétisées. Plusieurs décisions ont été discutées et adoptées dans un esprit positif de coopération afin de donner aux Parties les outils requis pour s'atteler aux défis en perspective, y compris l'établissement du centre d'échanges sur l'accès et le partage des avantages (APA) et ses modalités de fonctionnement, des mesures de renforcement des capacités, les activités de sensibilisation et la coopération.

L'accord trouvé sur le Comité chargé du respect des dispositions du Protocole et ses procédures

peut notamment être considéré comme une grande réussite. Le Comité, composé de 15 membres titulaires et de deux observateurs représentant les communautés autochtones et locales, a une mission de facilitation, sans attributions en matière de contentieux. Les observateurs peuvent prendre part à tous les travaux du Comité mais n'ont pas de droit de vote. Toutes les décisions sont prises, en dernier recours, à la majorité des trois quarts. Le Comité peut se prononcer sur des cas individuels, soit à la demande d'une Partie, soit sur la base d'informations tirées des rapports nationaux, du centre d'échanges sur l'APA ou d'informations fournies par les communautés autochtones et locales par l'intermédiaire du Secrétariat.

Si aucun bureau du médiateur n'a été institué, le Comité a néanmoins pour mandat de réfléchir à l'opportunité de fournir une aide aux pays en développement et aux communautés autochtones et locales en cas de non-respect du Protocole et aux modalités de cette aide. La proposition de création d'un bureau du médiateur pourrait donc être à nouveau abordée lors de la CdP-RdP 2, en s'appuyant sur les recommandations du Comité et les différents avis des Parties et des parties prenantes.

PERSPECTIVES

La prochaine conférence des Parties à la CDB aura lieu à Los Cabos, au Mexique en 2016. Entre autres, la CdP 13 procèdera à un nouvel examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Plan stratégique 2011-2020 et de la réalisation des objectifs d'Aichi. Les besoins de financement pour assurer la prochaine reconstitution des ressources du Fonds pour l'environnement mondial devront être aussi réévalués. Les implications découlant du programme de développement de l'après-2015 des Nations unies et des ODD joueront certainement un rôle central – qui reste encore à définir – dans la future gouvernance de la diversité biologique.

Mais de nombreuses difficultés devront avoir été résolues d'ici là, en particulier au niveau national. Indépendamment de la confirmation – et, éventuellement du renforcement – des engagements internationaux préalables, la tendance actuelle à des engagements non contraignants et de plus en plus adaptables devra démontrer son efficacité face à l'appauvrissement continue de la diversité biologique dans le monde. Autrement dit, même en l'absence d'objectifs nationaux spécifiques et d'indicateurs, les pouvoirs publics vont devoir travailler – et pas uniquement sur le papier. ■