

Poisson pilote ou éternelle seconde ?

La Convention biodiversité à la croisée des chemins

Claudio Chiarolla, Renaud Lapeyre, Sébastien Treyer (Iddri)

INTRODUCTION

La 12^e Conférence des Parties (CdP 12) constitue un point d'étape majeur pour la Convention sur la diversité biologique (CDB). Elle se situe à mi-parcours du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, incluant les Objectifs d'Aichi pour 2020. Elle sera donc le lieu d'une revue critique des différents plans d'action, qui sera d'autant plus pertinente si elle s'appuie sur une évaluation de leur capacité à changer sur le fond les tendances de dégradation de la biodiversité. La CdP 12 consacrera aussi l'entrée en vigueur du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages (APA), dont se réunira la première Réunion des Parties (CdP-MdP 1). Les négociations sur ses modalités de mise en œuvre seront encore très stratégiques pour la poursuite du processus.

La CdP 12 constitue également un moment important dans un calendrier 2014-2015 de la gouvernance mondiale de l'environnement particulièrement riche, avec la définition des Objectifs de développement durable (ODD) et la préparation d'un accord sur le climat négocié à Paris fin 2015. La CdP 12 devra souligner l'importance de la biodiversité pour cet agenda, où elle court le risque d'être perdue parmi une multiplicité de priorités. Les discussions sur le sujet de la mobilisation des ressources seront en outre cruciales dans la perspective du Sommet d'Addis-Abeba (Éthiopie) en juillet 2015 sur le financement du développement durable.

POINTS CLÉS

- Les décisions négociées à la 12^e Conférence des Parties (CdP 12) à la Convention sur la diversité biologique (CDB) s'emploieront essentiellement à confirmer et préciser des efforts en cours et des décisions passées; notamment pour concrétiser le Plan stratégique pour la diversité biologique et les Objectifs d'Aichi à mi-parcours entre 2010 et 2020. Face à la rapidité de l'érosion de la diversité biologique, le rythme de progression de ces négociations internationales ne paraît cependant pas en mesure d'en inverser les causes économiques sectorielles.
- Dans un calendrier international 2015 focalisé sur la lutte contre le changement climatique et sur le développement dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD), les acteurs mobilisés autour de la CDB devraient non seulement faire reconnaître que ces deux priorités ne doivent pas être traitées au détriment de la biodiversité, mais être aussi force de proposition constructive sur le rôle des écosystèmes et de la biodiversité comme partie de la solution de ces deux enjeux majeurs. Les discussions climat et ODD sont en outre une occasion unique pour les acteurs de la CDB de négocier de nouveaux modèles de développement avec les différents secteurs économiques, peu présents au sein de la CDB.
- Se réunira aussi la première Réunion des Parties du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages. Son entrée en vigueur, prévue pour le 12 octobre 2014, constitue un énorme acquis en matière de coopération internationale pour la biodiversité. Cependant les négociations sur les modalités de sa mise en œuvre, le mécanisme de conformité et le rôle des peuples autochtones et communautés locales restent politiquement très difficiles.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'Etat gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

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

VERS UN RENFORCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN STRATÉGIQUE 2011-2020 ?

À mi-parcours des Objectifs d'Aichi fixés pour 2020, il devient crucial d'identifier quelles actions sont réellement en mesure d'infléchir la courbe de dégradation de la biodiversité. Lors de cette 12^e CdP, les Parties doivent ainsi s'accorder sur une Feuille de route dite de Pyeongchang pour renforcer la mise en œuvre du Plan stratégique. Celle-ci regroupera des décisions importantes sur la mobilisation des ressources et l'intégration de la biodiversité dans l'agenda post-2015 du développement durable, des ODD et de la lutte contre la pauvreté, et sera assortie d'une liste de « mesures clés possibles pour renforcer les progrès » pour 2020. Il sera crucial qu'il s'agisse d'un véritable examen critique de ce qui marche et de ce qui ne marche pas, et non pas seulement de ce qu'il est plus ou moins facile de mettre en œuvre. Comment réduire les pressions directes sur la biodiversité et promouvoir son utilisation durable ? Faut-il miser sur l'élimination des subventions ayant un effet néfaste sur la biodiversité ? La capacité à influencer les modèles de développement des grands secteurs productifs paraît être le grand défi qu'il faudra relever. Il serait ainsi bon que la feuille de route de Pyeongchang cible très clairement les actions qui permettent d'agir en ce sens. S'il y a probablement consensus entre les États sur l'intention, les mesures clés proposées ne sont encore accompagnées d'aucun engagement précis au niveau national ni d'indicateurs précis de suivi.

L'échelle nationale est une des échelles essentielles où se joue cette négociation pour réduire l'impact des secteurs productifs. À cet effet, la définition de Stratégies et Plans d'actions nationaux pour la biodiversité reste un point éminemment important de la CDB. Sans cela, la mobilisation de ressources financières risque de rester vaine. La prochaine CdP devrait donc encore une fois enjoindre les Parties, si elles ne l'ont pas déjà fait, à concevoir et revoir leur Stratégies et Plans d'actions nationaux. Dans cette optique, la 12^e CdP appellera à mettre en œuvre un mécanisme d'échange d'informations et de coopération technique et scientifique. Il faut cependant s'assurer qu'il soit un véritable processus d'apprentissage collectif entre tous les pays sur les actions qui permettent d'infléchir les trajectoires des différents secteurs, et non un simple processus administratif de revue des politiques de biodiversité déclarées par les Parties. C'est une des conditions centrales pour que la CDB fasse la preuve de son utilité (outre des instruments spécifiques comme le Protocole de Nagoya), et ce n'est d'ailleurs pas si

éloigné de la condition qui éventuellement rendra crédible la dynamique internationale sur les politiques climatiques nationales qui est recherchée pour la 21^e CdP à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à Paris en 2015.

MOBILISATION DES RESSOURCES : INCERTITUDE SUR LES CIBLES ET LES SOURCES DE FINANCEMENT

La discussion risque d'être difficile à la CdP 12 sur l'établissement d'objectifs finaux pour la mobilisation des ressources. De nombreux pays développés plaident pour le maintien comme cible finale de la cible intermédiaire convenue lors de la CdP 11 en 2012, jugée assez ambitieuse. Ces pays souhaitent ainsi que soit adopté un objectif, final, de doublement du total annuel des ressources financières internationales relatives à la biodiversité allouées aux pays en développement d'ici 2015 (par rapport à la moyenne annuelle de 2006-2010), et que soit maintenu ce niveau jusqu'en 2020. D'autres pays, par exemple le Brésil, ne souhaitent pas que de telles cibles soient considérées comme finales, mais qu'elles soient beaucoup plus ambitieuses. Le Brésil demande de même que soit reconnue dans la décision la nécessaire réduction de l'écart entre les besoins identifiés et les ressources disponibles. Cette dernière proposition reste néanmoins problématique, car elle pourrait signifier une augmentation des ressources financières internationales demandées dans le futur. De façon complémentaire, les Parties pourraient s'accorder sur un éventuel objectif concernant les ressources financières spécifiquement nationales. D'ores et déjà, un certain nombre de pays, y compris l'Inde, n'y sont pas favorables. L'enjeu est ici donc de faire accepter par toutes les Parties, *a minima*, une définition commune d'une cible pour ces ressources financières nationales, qui sont aussi cruciales pour s'attaquer aux causes de l'érosion de la biodiversité.

Afin d'atteindre ces objectifs, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs, les Parties devront discuter de la source de ces ressources financières internationales et nationales. Dans ce cadre, la possibilité pour les Parties de mobiliser et de comptabiliser des instruments de financements privés et innovants reste un enjeu important. Lors de la 10^e CdP, certains pays, notamment de l'Alliance bolivarienne, s'étaient opposés à cette utilisation d'instruments innovants, qui selon eux marchandise la nature. Depuis, ces points de vue divergents se sont rapprochés. Les pays de l'Alliance bolivarienne ont de plus obtenu l'inclusion dans

le projet de décision sur la mobilisation des ressources financières de la nécessité d'une part de reconnaître le rôle important des approches non commerciales pour la mobilisation des ressources (gestion communautaire, aires indigènes protégées, etc.) et d'autre part d'intégrer la comptabilisation de ces activités dans les rapports rendus par chaque Partie au secrétariat exécutif de la CDB.

Dans une telle optique d'examen des progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs de mobilisation des ressources, l'enjeu à la 12^e CdP sera justement d'adopter un cadre commun de présentation des rapports financiers. Bien qu'entérinée et simplifiée par ce cadre, la difficile comptabilisation des flux financiers provenant du marché ou du secteur privé restera une limite dans l'évaluation totale des sources de financement de chacune des Parties au niveau international et national.

PEUPLES AUTOCHTONES : UNE ÉVOLUTION INCERTAINE DE LEURS STATUT AU SEIN DE LA CONVENTION

Il est admis que les systèmes traditionnels de gestion des ressources peuvent contribuer à préserver la biodiversité¹. Aussi, les conditions dans lesquelles les dispositifs nationaux et internationaux peuvent aider à soutenir les systèmes de gestion traditionnels sont particulièrement importantes. Une condition fondamentale est la pleine reconnaissance des droits des peuples autochtones, conformément au droit international des droits de l'homme. Dans ce contexte, la terminologie actuelle de la CDB utilise l'expression « communautés autochtones et locales » (CAL), qui est employée dans l'Article 8(j) sur les connaissances traditionnelles, ainsi que dans plusieurs articles du Protocole de Nagoya. Cependant, cette terminologie n'est plus conforme aux autres instruments juridiques internationaux pertinents. En septembre 2007, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Bien que celle-ci ne soit pas juridiquement contraignante, elle permet la reconnaissance et le renforcement des droits des peuples autochtones en général. Compte tenu de cette évolution, l'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones a invité les Parties à la CDB à adopter l'expression « peuples autochtones et communautés locales » au lieu de « communautés autochtones et locales », en vue

de « refléter correctement les identités distinctes que ces entités ont acquises depuis l'adoption de la Convention ».

Cette question de terminologie est l'un des enjeux les plus importants et politiquement difficiles que la CdP 12 devra considérer. Il a donc été demandé au Secrétaire exécutif de préparer une analyse indépendante, d'après l'avis du Bureau des affaires juridiques des Nations unies, sur les conséquences du changement de terminologie demandé sur, notamment, les éventuelles modifications des obligations de la Convention – un effet contraignant qui pourrait fortement inquiéter certaines Parties. Si plusieurs pays reconnaissent déjà les droits des peuples autochtones et seraient donc prêts à aligner la terminologie de la CDB sur celle des instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme, d'autres Parties restent fermement opposées à une telle évolution. Par exemple, d'un point de vue constitutionnel, il est dans certains pays impossible d'établir des distinctions entre différents groupes de citoyens (par exemple sur la base de l'appartenance ethnique), ni d'attribuer des droits à un seul ou plusieurs de ces groupes. Une autre préoccupation sous-jacente concerne l'attribution du droit à l'autodétermination qui découlerait de la reconnaissance des autochtones en tant que « peuples ». En fin de compte, le projet de décision qui sera discuté lors de la CdP 12 tente de répondre aux préoccupations des deux parties en stipulant, d'une part, que la nouvelle terminologie doit désormais être utilisée et, d'autre part, que cela n'affecte en rien l'interprétation de la Convention ou de ses Protocoles (c'est-à-dire en limitant l'impact de la modification de terminologie aux conséquences non juridiquement contraignantes). Les Parties devront décider dans quelle mesure la proposition de compromis peut être acceptée, tout en restant prudentes sur la façon de faire progresser le droit international dans ce domaine fondamental et en respectant leurs impératifs constitutionnels.

ENTRÉE EN VIGUEUR DU PROTOCOLE DE NAGOYA : NÉGOCIATIONS SUR LE MÉCANISME DE CONFORMITÉ

Le Protocole de Nagoya a été adopté lors de la CdP 10 en octobre 2010. Le nombre de ratifications requis ayant été atteint, il entrera en vigueur le 12 octobre 2014 et sa première CdP-MdP se tiendra du 13 au 17 octobre 2014, en même temps que la COP 12.

Même après son adoption, les débats sur la façon de mettre en œuvre le Protocole de Nagoya n'ont jamais cessé. Les préoccupations se sont

1. http://worldparkscongress.org/programme/stream_respecting_indigenous_and_traditional_knowledge_and_culture.html

plutôt réorientées sur plusieurs aspects pratiques et opérationnels. Par exemple, lors de la troisième réunion du Comité intergouvernemental pour le Protocole de Nagoya, qui a eu lieu avant la CdP 12, les négociations se sont poursuivies sur, entre autres : la possibilité de créer un Mécanisme multilatéral mondial de partage des avantages ; l'adoption de procédures et de mécanismes pour encourager le respect du Protocole ; et la mise en œuvre du centre d'échange sur l'APA, qui permettra de surveiller les activités de bioprospection. Aussi, plusieurs questions institutionnelles et opérationnelles importantes devront être examinées et arrêtées par la CdP-MdP 1.

L'un des sujets les plus controversés concerne l'élaboration de procédures et de mécanismes visant à promouvoir le respect du Protocole. Le « comité de conformité » devant être mis en place doit être considéré comme un mécanisme non conflictuel dans lequel les procédures sont prévues pour encourager les Parties à respecter leurs obligations et pour traiter les situations de non-conformité, notamment en proposant conseils ou assistance. Cependant, une question récurrente concerne le champ de ses activités : doit-il se limiter au respect du Protocole par les Parties ou doit-il également couvrir – dans quelque mesure que ce soit – l'interprétation et la mise en œuvre, ou le non respect, des conditions convenues d'un commun accord et des législations nationales sur l'APA ? Les Parties devront donc bien faire la distinction entre les propositions devant être traitées par le Comité et d'autres instances de règlement au niveau national.

Il reste également à décider si les procédures propres à encourager le respect peuvent être déclenchées : par la Partie qui rencontre des difficultés à s'acquitter de ses obligations ; par toute Partie à l'égard d'une autre Partie ; par la CdP-MdP ; et éventuellement aussi par les CAL (soit directement, soit par l'intermédiaire d'une saisine indirecte au travers du Secrétariat). Plusieurs aspects seront sujets à controverse durant la CdP-MdP 1, notamment les questions concernant la définition d'un déclenchement de la procédure par les CAL, mais aussi la possible participation des CAL au Comité (par exemple, en tant que membres sans droit de vote ou observateurs), ainsi que la proposition africaine d'établir un médiateur « pour aider les pays en développement et les CAL à identifier les cas de non-respect et à présenter des soumissions au comité ».

DIVERSITÉ BIOLOGIQUE, CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les négociations seront enfin importantes pour dûment inclure les questions de biodiversité dans l'agenda des négociations internationales sur le développement durable.

D'une part, les discussions quant à l'application des sauvegardes sociales et environnementales relatives à la diversité biologique dans les activités REDD+² seront serrées. Ces garanties, énoncées d'abord à Cancun en 2010 dans le cadre de la 16^e CdP à la CCNUCC, ont été incluses à la CdP 11 de la CDB en 2012. Ces sauvegardes, ainsi surtout que leur présentation obligatoire dans les rapports annuels des Parties à la CCNUCC, font aussi partie du Cadre de Varsovie pour REDD+ adopté en 2013 à la CdP 19 de la CCNUCC. Lors de cette CdP 12, il s'agira de demander ou non, dans une décision finale, l'application de ces sauvegardes par les Parties à la CDB. Un certain nombre de pays bénéficiaires s'opposent à une telle décision, et proposent un nouveau paragraphe bien plus général sur la « contribution des activités REDD+ à la réalisation des objectifs de la Convention sur la diversité biologique ».

D'autre part, soucieuses de ne pas être marginalisées dans le contexte de l'agenda post-2015, les Parties à la CDB affirmeront aussi officiellement lors de cette 12^e CdP leur volonté de participer au processus de définition des ODD au sein de l'Assemblée générale des Nations unies. Bien que ce soit déjà le cas depuis juillet, puisque le Groupe de travail ouvert sur les ODD a proposé un objectif n°14 sur la conservation des océans et un objectif n°15 sur la protection des écosystèmes terrestres, ce message sera réitéré par la « Déclaration de Gangwon ». Cette dernière, signée par les ministres et chefs de délégation, appellera à l'intégration continue de la biodiversité dans les politiques sectorielles des Parties et à son inclusion future dans les ODD. Ceci est crucial pour éviter une planification séparée et inefficace sur des sujets si connexes. À ce jour, les résultats concrets des objectifs d'Aichi sont très limités. La CDB doit ainsi reconnaître que les ODD constituent peut être le véritable lieu de négociation sur l'interface entre socio-économie, développement et biodiversité, y compris sur l'aspect financier. En 2015, l'intérêt général serait donc de porter ces enjeux de biodiversité dans les négociations sur les ODD. C'est une occasion qui ne se représentera plus. ■

2. Les activités REDD+ correspondent aux activités de réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement.