



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/1997/2/Add.14
21 janvier 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Cinquième session
7-25 avril 1997

Évaluation d'ensemble des progrès accomplis depuis
la Conférence des Nations Unies sur l'environnement
et le développement

Rapport du Secrétaire général

Additif

Préservation de la diversité biologique*

(Chapitre 15 d'Action 21)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. PRINCIPAUX OBJECTIFS	1 - 2	2
II. RÉALISATIONS	3 - 12	2
III. TENDANCES PROMETTEUSES	13 - 15	4
IV. ESPOIRS DÉÇUS	16 - 23	5
V. NOUVEAUX DOMAINES D'ACTION PRIORITAIRES	24 - 31	7

* Le présent rapport a été établi par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), maître d'oeuvre chargé du chapitre 15 d'Action 21 conformément aux dispositions convenues au Comité interorganisations sur le développement durable. Il est l'aboutissement de consultations et d'échanges entre des institutions des Nations Unies, des organisations internationales, nationales et non gouvernementales, des organismes publics compétents et nombre d'autres institutions et particuliers.

I. PRINCIPAUX OBJECTIFS

1. Le présent rapport fait le point des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs énoncés au chapitre 15 d'Action 21 (Préservation de la diversité biologique)¹ compte tenu des décisions prises à ce sujet par la Commission du développement durable à sa troisième session, tenue en 1995. Les objectifs fixés au chapitre 15 d'Action 21 et les activités qui y étaient recommandées visaient à améliorer la préservation de la diversité biologique et l'utilisation durable des ressources biologiques. La préservation de la diversité biologique fait également l'objet de diverses dispositions de la Convention sur la diversité biologique et d'autres accords sur le sujet.

2. Les objectifs principaux du chapitre 15 d'Action 21 visent la ratification et l'application les plus larges possible de la Convention sur la diversité biologique et des accords connexes, ce que les plans d'action devraient grandement contribuer à réaliser. À sa troisième session, en avril 1995, la Commission du développement durable a souligné que la préservation de la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments relevaient d'un large éventail de questions sectorielles et intersectorielles traitées dans l'Action 21, et que les pays en développement parties à la Convention ne pourraient s'acquitter effectivement des obligations qui leur incombent à ce titre que dans la mesure où les pays développés parties à la Convention respecteraient dans la pratique les engagements qu'ils avaient pris pour leur part en matière de ressources financières et de transfert de technologie. La Commission a reconnu que la Convention offrait le principal mécanisme permettant de faire progresser la réalisation des objectifs énoncés au chapitre 15.

II. RÉALISATIONS

3. Les objectifs du chapitre 15 d'Action 21 et ceux de la Convention sur la diversité biologique, entrée en vigueur le 29 décembre 1993, délimitent un champ d'action et de consultation intensives, offrant pour la préservation de la diversité biologique et l'utilisation viable des ressources biologiques des possibilités de coopération entre gouvernements, organisations intergouvernementales et non gouvernementales, institutions nationales et régionales, collectivités, groupes d'action et particuliers.

4. L'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, créé en application de l'article 25 de la Convention, a pour tâche principale de fournir à la Conférence des Parties des avis scientifiques destinés à faciliter la mise en oeuvre de la Convention. Il s'est essentiellement consacré, lors de ses sessions, à l'examen détaillé de problèmes techniques : modalités propres à stimuler l'accès aux techniques et le transfert de technologies, mise en place de systèmes de surveillance et d'évaluation, diversité biologique et connaissances traditionnelles en milieux agricole, terrestre, marin et côtier.

5. À l'article 39 de la Convention, c'était le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) qui a été chargé à titre intérimaire d'élaborer des programmes d'opérations basés sur les écosystèmes, en suivant les indications données par la Conférence des Parties et les critères qu'elle aurait arrêtés en matière de diversité des espèces, d'endémisme et de gravité des menaces. Ces programmes

opérationnels à long terme seront tout d'abord centrés sur les écosystèmes arides et semi-arides. Ils seront destinés à faire avancer vers la réalisation des objectifs mondiaux en matière de diversité biologique, et à servir de cadre de conception et d'application de programmes nationaux faisant appel à la coordination d'activités internationales, intersectorielles et interinstitutions. Le Conseil du FEM a alloué en 1995 un montant de 24 millions de dollars des États-Unis au programme de petites subventions, consacré principalement aux activités des collectivités, dans le cadre duquel 147 subventions visant la diversité biologique ont déjà été approuvées. Un centre d'échange d'informations pour la coopération scientifique et technique a été mis en place en 1996 par le secrétariat de la Convention.

6. La deuxième réunion de la Conférence des Parties à la Convention, tenue en 1995, a marqué le début de l'application des principes de la Convention. La Conférence a adopté un programme-cadre d'action mondiale encourageant l'appui mutuel et la coopération avec d'autres organes internationaux, ainsi que la mise au point d'un programme de travail correspondant au processus engagé par la Convention.

7. La Convention se révèle être une structure d'orientation visant à promouvoir des activités dans le cadre d'institutions existantes. En témoignent la portée des décisions sur les programmes-cadres et les déclarations de principes. La Conférence des Parties sera mieux en mesure de surveiller la mise en oeuvre de la Convention grâce à l'analyse de rapports nationaux présentés par les Parties à partir de 1997 et à la publication périodique d'une note d'information intitulée Global Biodiversity Outlook (GBO).

8. La troisième réunion de la Conférence des Parties, tenue en novembre 1996 à Buenos Aires, a permis de mettre en lumière les domaines de convergence essentiels de la Convention et des objectifs de développement durable énoncés dans le chapitre 15 d'Action 21.

9. Un secrétariat permanent, créé pour veiller à la mise en oeuvre effective de la Convention sous la conduite de la Conférence des Parties, est désormais en activité. Des initiatives nationales, régionales et internationales répondent aux divers objectifs de la Convention et du chapitre 15 d'Action 21. On a entamé et on poursuit le développement des moyens voulus face aux problèmes d'ordre technique, social et économique, tandis que se mettent en place, lorsqu'elles n'existaient pas auparavant, les politiques et les législations donnant suite à la Convention.

10. Le secrétariat de la Convention travaille en collaboration et en coopération avec les organismes et institutions intéressés des Nations Unies, tels que le PNUE, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation météorologique mondiale (OMM), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la Banque mondiale, ainsi qu'avec des organisations internationales non gouvernementales telles que l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN) et le Fonds mondial pour la nature, afin d'organiser des activités de formation et

des réunions régionales visant à développer les moyens et à valoriser les ressources humaines pour la préservation de la diversité biologique et l'utilisation durable des ressources biologiques.

11. Le PNUE, l'Institut des ressources mondiales et l'UICN ont établi en coopération une série de directives sur l'élaboration des stratégies et des plans d'action visant la diversité biologique, et organisé des forums sur la diversité biologique mondiale, afin d'aider gouvernements et grand public, par le biais des éléments de la diversité biologique, à mieux comprendre l'importance de cette dernière pour le développement durable, et à suivre la mise en oeuvre de la Convention et la publication des résultats obtenus.

12. Les organismes et institutions des Nations Unies, de même que les organisations non gouvernementales, ont été nombreux à étoffer leurs travaux sur la dimension économique de la diversité biologique, afin de promouvoir l'usage et la définition de moyens économiques propres à assurer la mise en oeuvre du chapitre 15 d'Action 21 et de la Convention sur la diversité biologique.

III. TENDANCES PROMETTEUSES

13. La mise en oeuvre de la Convention entrant maintenant dans sa deuxième phase, on devrait voir les gouvernements, sous la conduite de la Commission, intégrer peu à peu à leurs plans de développement et à leurs politiques sectorielles la préservation de la diversité biologique et l'utilisation durable des ressources biologiques. La date fixée pour la présentation des rapports nationaux d'activité intéressant la diversité biologique est le 1er janvier 1998. À mesure que l'application de la Convention s'étend dans le monde entier, les gouvernements percevront de mieux en mieux la place que doivent prendre dans leurs politiques de développement socio-économique la préservation de la diversité biologique et l'utilisation viable des ressources biologiques.

14. La Stratégie de Séville pour les réserves de biosphère, adoptée par l'UNESCO, le Rapport de la FAO sur l'état des ressources phytogénétiques dans le monde, et le Plan d'action mondial pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, adopté par la Conférence internationale technique sur les ressources phytogénétiques (Leipzig, 1996), ont mis en relief dans le monde entier l'importance, pour la mise en oeuvre de la Convention, des activités relevant du Réseau mondial des réserves de biosphère et du Plan d'action mondial pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques.

15. Le Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts, examinant 11 problèmes prioritaires, a fait de la préservation de la diversité biologique et de l'utilisation durable des ressources biologiques un des aspects intersectoriels prioritaires. L'intégration progressive des considérations intéressant la diversité biologique à tous les problèmes forestiers prioritaires dans le programme de travail du Groupe s'est bien marquée dans les rapports que lui a présentés le Secrétaire général à sa troisième session (Genève, 9-20 septembre 1996). Les domaines qui ont été considérés comme offrant le plus de possibilités à cet égard sont les suivants : programmes forestiers nationaux; causes profondes du déboisement; connaissances traditionnelles dans le domaine

des forêts; commerce de produits et de services forestiers; évaluation des multiples avantages de tous les types de forêts; évaluation qualitative des forêts; critères et indicateurs en vue d'une gestion durable des forêts. Le Groupe et la Conférence des Parties à la Convention, qui sont des mécanismes intergouvernementaux, ont tous deux reconnu l'importance de la collaboration fructueuse et des relations de travail synergiques qui s'étaient établies entre eux.

IV. ESPOIRS DÉÇUS

16. Si les gouvernements, les organes compétents des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et les grands groupes, entre autres, ont réussi à progresser, malgré les énormes difficultés que cela suscite, vers la réalisation des objectifs et des activités définis dans la Convention et par là même dans le chapitre 15 d'Action 21, il n'en demeure pas moins plusieurs domaines cruciaux où les attentes ont jusqu'à présent été déçus :

a) insuffisance des ressources financières nouvelles et additionnelles; b) transfert de technologies pour la préservation de la diversité biologique et l'utilisation durable des ressources biologiques; c) répartition équitable des bienfaits découlant de la biosphère; d) intégration insuffisante des considérations intéressant la diversité biologique aux plans sectoriels et à la comptabilité nationale; e) manque de mesures d'incitation aux échelons national, régional et mondial; f) relèvement et remise en état des écosystèmes dégradés.

17. L'insuffisance des ressources nouvelles et additionnelles envisagées dans la Convention a freiné les efforts de tous ceux qui sont amenés à intervenir pour la préservation de la diversité biologique et l'utilisation durable des ressources biologiques, surtout dans les pays en développement. Le problème tient en partie à l'insuffisance des moyens nationaux (ressources humaines, moyens techniques et possibilités financières), et la solution passe donc par le développement de ces moyens.

18. On s'attendait à ce que la deuxième réunion de la Conférence des Parties, tenue à Jakarta, tranche la question d'une structure institutionnelle permanente chargée de la gestion du mécanisme financier institué au titre de la Convention. La Conférence des Parties a décidé que le FEM restructuré continuerait d'être provisoirement la structure institutionnelle chargée de gérer le mécanisme de financement, et l'a prié dans ses décisions II/6 et II/7 de faciliter d'urgence l'application des articles 6 et 8 de la Convention en fournissant aux Parties pays en développement des ressources destinées à financer des projets, selon des modalités souples et rapides. On espère que la question de la reconstitution des ressources du FEM, et celle du volume de financement fourni par les Parties qui sont des pays développés seront résolues d'une manière qui réponde aux attentes de la Conférence des Parties en matière de ressources financières nouvelles et additionnelles pour la préservation de la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments.

19. Le transfert de technologies servant la préservation et l'utilisation de la diversité biologique reste un des grands domaines où les espoirs de la plupart des pays en développement n'ont pas encore trouvé leur réalisation, alors que ces pays ne peuvent sans ces technologies utiliser leurs ressources génétiques de manière viable, sans causer de dégâts écologiques.

20. Si les considérations de diversité biologique n'ont pas encore trouvé leur place dans les plans sectoriels et la comptabilité nationale, c'est qu'on n'avait pas jusqu'à présent de méthodes générales idoines. Or, on escompte des progrès marquants à cet égard, à mesure que les pays sont de plus en plus nombreux à aligner stratégies et plans nationaux visant la diversité biologique sur les nouvelles directives de planification favorable à la diversité biologique élaborées par le PNUÉ, l'Institut des ressources mondiales et l'UICN. Les directives font ressortir nettement la nécessité d'étayer l'action de conservation, in situ comme ex situ, et d'utilisation durable par des mesures d'incitation bien choisies, ainsi que d'honorer et de récompenser les efforts en ce sens des populations locales ou autochtones proches des zones protégées.

21. Les pays sont encore loin d'être parvenus à mettre en place les mesures d'incitation voulues pour magnifier les avantages tirés localement de la diversité biologique (fixation des droits de propriété ou d'usage; éducation et technologies utiles; dédommagement en cas de dégâts causés aux récoltes, aux animaux d'élevage et autres biens par des animaux sauvages ou des prédateurs; participation des collectivités locales à la gestion de la diversité biologique; fonds de patrimoine ou autres mécanismes financiers garantissant des sources sûres et régulières de revenus telles que redevances d'usage, franchises, taxes d'usage des terres et cautionnement).

22. Le relèvement et la remise en état des habitats, qui ne sont possibles que si le matériel génétique est disponible et peut être multiplié ex situ, sont appelés à jouer un rôle de plus en plus important pour la restauration des écosystèmes dégradés et endommagés. Dans l'esprit des négociateurs de la Convention, l'application des principes de l'écologie, de même que les sciences et techniques, devaient ouvrir des possibilités étendues de relèvement et de remise en état de ces écosystèmes dégradés et endommagés. À l'heure actuelle, on voit pourtant monter l'inquiétude devant l'accroissement des pressions exercées sur les écosystèmes existants et la menace d'une aggravation de leur état, alors qu'il ne se fait apparemment rien pour les écosystèmes déjà dégradés. Le problème pourrait tenir en partie à l'absence des moyens nationaux et régionaux voulus (compétences, moyens techniques et technologiques, infrastructures).

23. Des initiatives de développement des moyens seraient donc utiles, et c'est pourquoi la Conférence des Parties, lors de sa troisième réunion, a demandé au FEM d'intervenir en ce sens. L'action persévérante d'éducateurs, d'enseignants et de personnes compétentes est indispensable si l'on veut maintenir en état la diversité biologique et en utiliser les ressources de manière viable. Pour que les pays puissent se doter des moyens et des compétences nécessaires, il faut repenser la conception actuelle des programmes de formation. La génération suivante de spécialistes devra désormais être formée à des aspects plus larges de la gestion des ressources, et être pleinement avertie du fait qu'une bonne gestion des forêts, des pêches et de l'agriculture doit absolument aller de pair avec la sauvegarde des niveaux voulus de diversité biologique. Il est indispensable de ce fait de former des scientifiques plus qualifiés pour les organismes de développement et de conservation in situ et ex situ de tous types.

V. NOUVEAUX DOMAINES D'ACTION PRIORITAIRES

24. Les années écoulées depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ont vu surgir plusieurs problèmes auxquels il fallait apporter une solution rapide pour consolider les progrès obtenus en matière de diversité biologique : a) problèmes de diversité biologique marine et aquatique; b) rôle crucial des forêts pour la préservation de la diversité biologique; c) sensibilisation au partage des avantages et à l'équité, et campagnes en ce sens; d) problèmes de sûreté biologique; e) nécessité de mieux comprendre le fonctionnement des écosystèmes; f) rôle central de la dimension économique de la diversité biologique; g) action de la FAO en faveur des ressources phytogénétiques; h) réalisation d'études d'impact sur l'environnement, compte tenu des aspects socio-économiques et culturels pertinents; i) accroissement de la place faite au secteur privé; j) importance du principe de précaution et du principe de l'utilisateur payeur.

25. En honorant et en récompensant les connaissances et les pratiques traditionnelles des collectivités locales et des populations autochtones, en reconnaissant le rôle des femmes en matière de diversité biologique et la responsabilité des entités intéressées du secteur privé, on est parvenu à ouvrir des perspectives prometteuses : il n'est pas impensable désormais de dégager des moyens plus efficaces pour inciter à préserver et à utiliser de manière viable la diversité biologique et ses éléments constitutifs.

26. Les questions de sûreté biologique se sont posées à propos des moyens dont les pays doivent disposer pour appliquer des mesures efficaces de conservation in situ, afin d'établir et de maintenir des mécanismes permettant de réglementer, de gérer ou de maîtriser les risques que suscitent les espèces envahissantes, l'utilisation et la dissémination d'organismes vivants modifiés par la biotechnologie et susceptibles d'avoir des effets écologiques nuisibles sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. La sûreté biologique, et notamment la manière dont est perçue dans le public l'incidence des recherches biotechnologiques, bénéficie désormais dans le monde de l'attention qu'elle mérite, et on voit se dégager rapidement un consensus mondial.

27. Il faudrait que par la recherche et la surveillance, on arrive à mieux comprendre comment fonctionnent les écosystèmes, non seulement sous l'angle des effets exercés sur l'environnement par les espèces envahissantes et les organismes vivants modifiés, mais, comme on l'a déjà fait observer, en vue de formuler, d'adopter et d'appliquer les stratégies et les plans d'action voulus, intégrant aux plans nationaux de développement et aux plans sectoriels les diverses valeurs que présentent les écosystèmes pour la diversité biologique.

28. Cette intégration est indispensable à la préservation et à l'utilisation durable des ressources de la diversité biologique; or, elle suppose résolu les problèmes que pose la dimension économique de la diversité biologique, et en particulier l'estimation des avantages tirés des ressources biologiques. On ne peut affecter d'une valeur économique les ressources biologiques que si on dispose d'une masse d'informations et de méthodes solides. Ces dernières doivent permettre d'éclairer les aspects socio-économiques comme scientifiques et écologiques de la valorisation des écosystèmes, pour le plus grand avantage

de tous les acteurs en présence, de quelque façon qu'ils s'intéressent à la diversité biologique. Le but est que l'étude économique de la diversité biologique permette de bien faire cerner ses liens avec l'économie et le commerce international, afin que les gouvernements, les collectivités locales et le secteur privé puissent tirer le meilleur parti des mesures d'incitation économique à l'utilisation viable des ressources biologiques et en partager équitablement les avantages. La mondialisation de l'économie et la libéralisation des marchés ne devraient pas avoir de conséquences néfastes sur l'économie ou l'écologie des pays. Il faut noter aussi à ce propos l'Initiative "BIOTRADE" de la CNUCED, où l'on peut voir un apport à la valorisation économique et aux mesures d'incitation économique propre à encourager la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.

29. La nécessité de préserver la richesse en biota des écosystèmes aquatiques et les principes applicables en la matière sont moins bien perçus que pour les écosystèmes terrestres. La conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine, qui a des dizaines d'années de retard, est un des problèmes nouveaux traités dans la Convention sur la diversité biologique et le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement qui exige qu'on s'en préoccupe sérieusement à l'échelon mondial.

30. La réalisation d'évaluations de l'impact sur l'environnement pour tous les projets, programmes et plans susceptibles de nuire à la diversité biologique n'est encore pas entrée dans les moeurs, tant s'en faut; elle prend de plus en plus d'importance pour les décideurs et les responsables de l'application des politiques. La difficulté économique est que pour bien gérer la diversité biologique, il faut mettre en parallèle les avantages tirés de l'utilisation durable et de la conservation, et les coûts sociaux et autres des utilisations déprédatrices ou de la non-utilisation des ressources. Pour les responsables des politiques et de leur application, il n'est pas aisé de développer les moyens institutionnels voulus pour les évaluations d'impact, pas plus que de définir, d'adopter et de faire appliquer des méthodes qui donnent à mesurer aux utilisateurs de ressources l'intégralité du coût social de leurs activités en cours ou prévues. Or, il y a des secteurs très divers où l'on n'a pas songé jusqu'à présent aux incidences ou aux conséquences des activités sur la conservation et l'utilisation viable des ressources de la diversité biologique : ce sont ces secteurs qu'il faudra soumettre aux évaluations d'impact pour déterminer les coûts et les avantages de leurs activités pour l'environnement, l'économie et la société.

31. On voit peu à peu le secteur privé assumer un rôle plus important pour l'utilisation viable de la diversité biologique, cependant que les gouvernements sont appelés à accorder une attention prioritaire à l'action de lutte contre la pauvreté et la répartition inéquitable des revenus et des avoirs, qui sont deux des causes et des conséquences de l'amenuisement et/ou de l'exploitation abusive de la diversité biologique. Il importe que le secteur privé participe à la formulation de politiques économiques et financières telles que lorsque les mécanismes du marché n'y suffisent pas, elles permettent aux pays et aux populations locales de tirer le meilleur parti des biens et services issus de la diversité biologique, et surtout de la biotechnologie, qui promet d'accroître notablement les avantages de la diversité biologique. Il est indispensable toutefois que le secteur privé fasse preuve d'esprit de coopération et prenne

ses responsabilités en la matière, répondant comme il convient aux préoccupations causées dans le public par les éventuelles conséquences involontaires des applications technologiques, notamment biotechnologiques, et réalisant en particulier des études d'impact parfaitement transparentes : ce n'est qu'à cette condition que ces politiques économiques et financières pourront atteindre leurs buts.

Note

¹ Voir Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe II).
