



SIXIÈME CONFERENCE MINISTERIELLE
“ENVIRONMENT FOR EUROPE”

BELGRADE, SERBIE
10-12 octobre 2007

LA DIVERSITE BIOLOGIQUE EN EUROPE – MAINTENANT!
RECOMMANDATIONS DE L'ECO-FORUM
EUROPEEN EN FAVEUR DE LA COOPERATION PANEUROPEENNE

document soumis par

l'ECO-Forum européen

par l'intermédiaire du Groupe de travail préparatoire spécial
composé de hauts fonctionnaires

DOCUMENT D'INFORMATION



NATIONS UNIES

Agissons maintenant pour la biodiversité en Europe!

Recommandations de l'ECO Forum pour la coopération paneuropéenne

Introduction

1. Depuis son lancement en 1991, le processus « Un environnement pour l'Europe » a constitué une importante plate forme de développement des politiques au sein de la région paneuropéenne. Avec l'adoption, lors de la troisième Conférence Ministérielle en 1995, de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère (SPDBP), la question de la diversité biologique est devenue un enjeu majeur au sein du processus, soulignant l'importance du rôle de la diversité biologique et des écosystèmes dans le maintien des processus économiques et sociaux. Les Etats paneuropéens participants se sont également engagés envers neuf objectifs visant à interrompre la perte de la biodiversité d'ici à 2010, qui sont définis dans la Résolution de Kiev sur la Biodiversité, adoptée en 2003. Cette coopération paneuropéenne unique et les engagements solides des résultats de Kiev ont donné une impulsion importante pour atteindre l'objectif d'arrêter la perte de la biodiversité d'ici 2010.
2. A trois ans de la date butoir, il semble cependant approprié d'évaluer la coopération en cours jusqu'à ce jour, et d'identifier les points forts comme les points faibles du processus. Cette évaluation se justifie par les résultats préliminaires du rapport de l'Agence Européenne de l'Environnement, d'après lesquels la biodiversité dans la région paneuropéenne continuera probablement de s'appauvrir. L'adoption de mesures additionnelles urgentes s'avère donc nécessaire, et le renforcement de la SPDBP est un moyen incontournable pour atteindre l'objectif de 2010.

Qu'est ce que la coopération paneuropéenne nous a permis d'atteindre par le passé ?

3. Il ne fait aucun doute que la diversité biologique constitue un créneau pour la coopération paneuropéenne. Même si la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) offre, à une échelle mondiale, une plate forme pour la création de politiques sur la biodiversité, elle ne répond pas aux différentes priorités régionales, et n'offre pas le soutien adéquat à la mise en œuvre de ces politiques. Ceci a donc justifié le développement de la SPDBP, qui a pour mission d'être le « bras régional de la mise en œuvre de la CDB ». Depuis 1995, il n'y a toujours pas d'autre forum au niveau paneuropéen destiné au développement et à la mise en œuvre de politiques. La SPDBP demeure une plate forme unique, ainsi que tout le processus Environnement pour l'Europe, dont elle est issue.
4. On doit reconnaître également que de sérieux engagements ont été pris au cours des douze années sous la SPDBP, engagements qui permettent d'unir et de concentrer les efforts paneuropéens. Suite au premier plan d'action et aux programmes de travail subséquents, les mesures ont été davantage définies par la résolution de Kiev sur la Biodiversité, qui a identifié neuf objectifs dans sept domaines.
5. La mise en oeuvre de la résolution de Kiev ainsi que des autres objectifs de la SPDBP nécessite une volonté politique suffisamment forte de la part du ministère

concerné ainsi que du gouvernement. Le poids politique insuffisant des ministères de l'environnement au sein des gouvernements étant déjà un obstacle à cela, le manque de visibilité de la SPDBP n'a pas contribué à instaurer le soutien politique nécessaire dans plusieurs pays, ni même au sein des ministères de l'environnement.

6. Ceci est en partie dû au fait que la SPDBP n'est pas juridiquement contraignante, contrairement à la CDB ou à d'autres conventions. La CDB a donc souvent une priorité politique sur la SPDBP et les capacités limitées ne permettent pas l'adoption de mesures efficaces dans d'autres domaines. Ceci est vrai même si la SPDBP joue le rôle du bras régional de la CDB et que tous les engagements sont reliés (in)directement aux articles, programmes de travail, au plan stratégique de la CDB ou à d'autres décisions de la Conférence des Parties (CdP).
7. La visibilité de la SPDBP est encore plus faible au sein des Etats membres de l'UE, où le non-respect des obligations juridiquement contraignantes de l'Union européenne ne fait pas que détériorer l'image d'un pays mais peut également entraîner de sérieuses conséquences juridico-financières. Les engagements de l'Union européenne reçoivent donc la majeure part de l'attention politique et absorbent d'énormes capacités de mise en œuvre.
8. Les politiques de l'Union européenne concernant la diversité biologique, développées en accord avec les engagements de la Communauté européenne en tant que membre de la CDB, ont établi une stratégie propre à l'UE afin de mettre en œuvre la Convention à l'échelle de l'UE. La Communication publiée en mai 2006 par la Commission européenne concernant les objectifs de 2010 a également identifié des obligations nationales pour les Etats membres. Par conséquent, la coopération au niveau paneuropéen est éclipsée par les politiques et programmes de l'UE, même s'ils ne résultent pas en la mise en œuvre des priorités établies de la région entière, c'est-à-dire la SPDBP et la résolution de Kiev.
9. Le manque de mécanismes financiers au sein de la SPDBP constitue sans doute une grande faiblesse du processus, qui pourrait en partie être dû au manque de visibilité de la SPDBP en tant que forum destiné à la formulation de politiques, ainsi que le manque de publicité sur les activités en cours dans les divers pays. Le financement d'activités internationales sous l'égide de la SPDBP ne constitue une priorité qu'au sein de quelques pays donateurs.
10. En plus des programmes de travail de la SPDBP et des conférences de «Un environnement pour l'Europe», la SPDBP a également mis au point une manière particulière pour préparer la CdP dans le cadre de la Convention sur la Diversité biologique (CDB). Les conférences sur le thème de «Une diversité biologique pour l'Europe» sont organisées quelques semaines avant la Conférence des Parties, ce qui engendre l'adoption de positions communes non-contraignantes reflétant les spécificités et priorités régionales. Même si l'UE possède ses propres mécanismes institutionnels de préparation, il s'agit pour les pays non-membres de l'UE de la seule possibilité d'effectuer des consultations à niveau régional. Reconnaisant la nécessité d'une telle préparation au niveau régional, il faut admettre tout de même que ce mécanisme de consultation régionale n'a pas vraiment soutenu le suivi et la mise en œuvre à l'échelle paneuropéen des décisions adoptées par la CdP.

11. Compte tenu de la mise en oeuvre des objectifs de Kiev, il y a encore de sérieux défauts quant à la mise en oeuvre au niveau paneuropéen pour les raisons susmentionnées. Cependant, on peut aussi faire état de franc succès, où l'engagement de certains pays et organisations, ainsi que les dons par les pays bailleurs de fonds engagés ont été cruciaux. Ces domaines de progrès paneuropéens comprennent le Réseau écologique paneuropéen, l'identification de terres arables particulièrement précieuses pour leur valeur naturelle, l'implication du secteur privé pour ce qui est du financement, de la communication et du partenariat, et la mise au point d'indicateurs de diversité biologique.
12. La coopération a été caractérisée dans le passé par une approche en amont, ce qui n'a malgré tout pas encouragé, dans la plupart des cas, un engagement approprié de la part des parties prenantes au niveau national et au niveau des subdivisions nationales. On peut affirmer que la plupart des ONG nationales et relevant des subdivisions nationales ne se sont pas intéressées au processus de l'établissement des politiques de la SPDBP justement à cause de cette approche en amont, et de sa nature juridiquement non-contraignante. Compte tenu de l'importance des ONG en tant que moteurs de progrès dans le domaine de l'environnement par le biais de leur implication active, ainsi que du rôle qu'ils jouent dans la surveillance des processus, il apparaît que le fait que les ONG soient restées à l'écart de la SPDBP a également été préjudiciable au cours des dernières années.
13. Le contexte des politiques a également considérablement changé depuis 1995. Avec les dernières vagues d'élargissement, l'Union européenne recouvre maintenant presque la moitié des pays paneuropéens où s'appliquent les politiques sur la diversité biologique. Dans le même temps, grand nombre de décisions ont été formulées et unanimement adoptées lors de la Conférence des Parties de la CDB. Tandis que des politiques concernant la biodiversité étaient développées à échelle mondiale, paneuropéenne et européenne, ces politiques n'ont pas su adéquatement manœuvrer et harmoniser les efforts nationaux qui avaient pourtant amené une plus value au niveau régional, et le plus difficile demeure la transposition des décisions en actions. Ceci a été reconnu lors de la dernière Conférence des Parties de la CDB et lors du processus de réforme de la SPDBP, où les états participants ont sollicité davantage d'accent sur la mise en oeuvre.
14. Les leçons à tirer du passé et l'environnement changeant requièrent une autre façon de coopérer à l'avenir, où les ONG pourraient et devraient jouer un rôle important, impulsant une dynamique pour une mise en oeuvre efficace sur le terrain.

Les recommandations de l'ECO Forum pour l'avenir

15. Si nous voulons que les politiques paneuropéennes sur la diversité biologique soient mises en oeuvre à niveau national et au niveau des subdivisions nationales tout en fournissant la valeur ajoutée qu'offre la coopération régionale, alors il faudra adapter la ligne de mire et le mode opératoire du processus. La coopération paneuropéenne doit se concentrer sur la mise en oeuvre de la CDB dans un cadre paneuropéen, en respectant les priorités et les besoins régionaux. Ceci voudrait dire que la SPDBP remplirait enfin sa mission d'origine, c'est-à-dire d'être le bras régional de la mise en oeuvre de la CDB. Cette orientation a également bénéficié de

l'accord du conseil de la SPDBP lors de sa dernière réunion les 29 et 30 mars 2007 à Genève.

16. Le rôle de la SPDBP de développer des positions paneuropéennes communes pour la Conférence des Parties dans le cadre de la Convention sur la Diversité biologique (CDB) peut être en même temps maintenu et rationalisé à l'avenir par le biais des réunions paneuropéennes préparatoires juste avant la Conférence des Parties. Poursuivre ce rôle pourrait être particulièrement important pour les pays d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie Centrale (EECCA) et la région ne perdrait pas son identité paneuropéenne aux réunions de la CDB. Ceci leur permettrait également de renforcer leurs capacités pour promouvoir les intérêts régionaux paneuropéens lors de la CdP.
17. Le développement d'une stratégie en aval ne devrait cependant pas se faire au détriment d'une approche stratégique, qui devrait être en mesure d'harmoniser les diverses initiatives sous l'égide d'objectifs communs, et de construire des synergies entre les différentes questions à un niveau régional. Une compréhension commune des causes inhérentes à la perte de la diversité biologique et des changements nécessaires à effectuer au sein des processus économiques et sociaux doit être développée, et ceci constituerait une base solide pour les actions communes tout en respectant les contraintes de durabilité.
18. Le Plan Stratégique de la CDB et les objectifs harmonisés du programme rotatif de la SPDBP¹ pourraient définir les objectifs stratégiques dont les domaines ont été identifiés par les objectifs de Kiev. Ceci n'exclut cependant pas d'autres questions où les décisions de la CDB sont prises lors de la CdP, dans la mesure où ces décisions soutiennent les objectifs de la SPDBP.
19. Des évaluations régulières des besoins des pays participants devraient guider le processus et assurer que le fait d'atteindre des objectifs globaux et répondre à des besoins nationaux peut apporter une valeur ajoutée au niveau paneuropéen.
20. La SPDBP filtrerait donc les décisions générales de la CDB au vu des priorités paneuropéennes et soutiendrait leur mise en œuvre, tout en réfléchissant aux réalités et besoins nationaux. Ces trois aspects devraient définir l'ordre du jour des conférences « Une diversité biologique pour l'Europe » organisées lors des réunions de la CdP, ainsi que les activités de la SPDBP entre les réunions de la Conférence des Parties. Il devrait donc y avoir des critères précis quant à l'organisation de conférences et d'ateliers régionaux et sous-régionaux sur des questions prioritaires,

1 Objectif 1: La SPDBP remplit son rôle en tant qu'intermédiaire pour les questions européennes concernant la diversité biologique, en étroite collaboration avec d'autres cadres stratégiques, en particulier la stratégie de la Commission européenne sur la diversité biologique, ainsi qu'en facilitant la mise en œuvre de la CDB au sein de la région paneuropéenne.

Objectif 2: Les participants au processus de la SPDBP ont amélioré les capacités financières, humaines, scientifiques, techniques et technologiques afin de mettre en œuvre la SPDBP et la CDB.

Objectif 3: Le regroupement des stratégies nationales concernant la diversité biologique, des plans d'actions et l'intégration de la diversité biologique et paysagère en des secteurs pertinents sert de cadre efficace à la mise en œuvre des objectifs de la SPDBP et de la CDB.

Objectif 4: Il y a une meilleure compréhension de l'importance de la diversité biologique et paysagère, de la SPDBP et de la CDB au sein de la région paneuropéenne, et ceci a mené à un engagement accru au sein de la société en terme de mise en œuvre.

pour développer des projets communs, organiser des échanges d'experts et partager les ressources disponibles, comme des méthodologies existantes et des documents concernant les politiques.

21. L'échange des connaissances et des meilleures pratiques d'est vers l'ouest et vice versa serait également important. De bonnes solutions dans les différents domaines existent dans toute la région, et la SPDBP peut recueillir et partager cette expertise au niveau régional.
22. Si nécessaire, le secrétariat commun de la SPDBP peut être amené à créer un mécanisme de chambre de compensation vouée à se développer activement et en continu, qui pourrait servir à partager les connaissances pertinentes aux besoins paneuropéens mieux que ne peut le faire le mécanisme de chambre de compensation de la CDB. Un tel mécanisme régional n'a pas à être réduit à un simple mécanisme passif basé sur Internet, mais devrait au contraire être utilisé activement afin de soutenir toutes les activités de la SPDBP. Le secrétariat commun et les membres de la SPDBP pourraient utiliser un tel mécanisme de chambre de compensation pour recueillir et y faire entrer les bonnes pratiques et expertises qui pourraient être converties en ateliers, conférences, projets, ainsi que pour recueillir les connaissances et l'expérience acquise grâce aux activités de la SPDBP, et de les mettre à la disponibilité des autres membres via le mécanisme.
23. En créant une plate forme destinée à partager les meilleures pratiques, les connaissances, les ressources ainsi que pour lancer des activités communes, la SPDBP pourrait aider à joindre l'offre à la demande en terme de connaissances et de financement. Une approche tenant compte des besoins des pays et orientée sur la mise en œuvre serait notamment mieux à même de soutenir la collecte de fonds destinée aux activités conjointes. Réunir les pays donateurs et les pays bénéficiaires à l'occasion de conférences et d'ateliers pourrait être un point de départ pour développer des projets futurs, tout en donnant une opportunité à la collecte de fonds. Un format approprié des conférences et ateliers en ce qui a trait à l'ordre du jour et des méthodes de travail pourrait faciliter l'impulsion d'activités communes et la collecte de fonds servant à les financer. En plus des occasions de collecte de fonds rendues possibles par les réunions de la SPDBP, les priorités des pays donateurs seront harmonisées aux objectifs et aux activités en cours de la SPDBP. Cependant, afin d'utiliser les ressources financières internationales de manière aussi efficace et transparente que possible, une coordination au niveau paneuropéen est nécessaire. En plus du financement international, chaque gouvernement devra également fournir un soutien suffisant aux activités nationales sous la SPDBP, ce qui est absolument essentiel à la mise en œuvre.
24. Une telle coopération en matière de diversité biologique pourrait ouvrir de nouvelles possibilités pour les ONG et pour d'autres parties prenantes, qui sont en général plus intéressées par des actions plutôt que par le développement de politiques. Ce faisant, la SPDBP a le potentiel de devenir une plate forme rassemblant des parties prenantes multiples, qui apporteront des changements sur le terrain pour la conservation de l'héritage naturel de la région paneuropéenne, et pour maintenir les écosystèmes, garants de la survie humaine.