

UNEP/EA.4/23



Distr. générale
18 décembre 2018

Français
Original : anglais



**Assemblée des Nations Unies pour
l'environnement du Programme des
Nations Unies pour l'environnement**

**Assemblée des Nations Unies pour l'environnement
du Programme des Nations Unies pour l'environnement
Quatrième session**

Nairobi, 11-15 mars 2019

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

**Programme de travail et du budget, et autres
questions administratives et budgétaires**

**Progrès dans la mise en œuvre de la résolution 2/12
relative à la gestion durable des récifs coralliens**

Rapport du Directeur exécutif

Résumé

Dans sa résolution 2/12 relative à la gestion durable des récifs coralliens¹, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement a prié le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement de procéder d'ici à 2018, en coopération avec l'Initiative internationale pour les récifs coralliens, d'autres organisations internationales compétentes et d'autres partenaires concernés, à une analyse des instruments de politique et des mécanismes de gouvernance mondiaux et régionaux visant la protection et la gestion durable des récifs coralliens.

Le présent rapport résume les principales conclusions de l'analyse (figurant dans le document UNEP/EA.4/INF/6) et présente des recommandations de mesures.

* UNEP/EA.4/1.

¹ UNEP/EA.2/Res.12.

I. Analyse des instruments de politique et des mécanismes de gouvernance

1. L'analyse des instruments de politique et des mécanismes de gouvernance mondiaux et régionaux visant la protection et la gestion durable des récifs coralliens² a été réalisée par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en collaboration avec l'Université Duke et l'Initiative internationale pour les récifs coralliens, sous la direction et avec le soutien d'un comité consultatif composé de 23 experts désignés par 14 États membres. Le Comité s'est réuni deux fois en 2018 pour définir la méthode d'analyse, examiner le projet de rapport et dresser la liste des mesures de suivi recommandées. Le rapport a ensuite été revu par 15 éditeurs nommés par les États membres, des représentants des secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement pertinents, des organismes des Nations Unies compétents et d'institutions académiques.

2. L'analyse porte sur 232 instruments internationaux de politique favorisant directement ou indirectement la conservation et la gestion durable des écosystèmes de récifs coralliens et/ou la prise en considération des facteurs de changement anthropiques influant sur ces écosystèmes. On compte 150 instruments mondiaux, dont 29 sont contraignants, et 82 instruments régionaux (dont 32 sur les mers régionales), dont 44 sont contraignants. Le corpus des politiques internationales relatives aux récifs coralliens comprend au moins 591 engagements distincts visant à s'attaquer à l'éventail très large des facteurs de changement anthropiques qui agissent sur les écosystèmes de ces récifs. Ces instruments comportent de nombreuses cibles mesurables et datées conçues pour obtenir des résultats bien précis qui soient utiles pour les écosystèmes de récifs coralliens ou la prise en compte des facteurs de changement anthropiques qui agissent sur eux, dont 79 cibles générales (11 ayant expiré) et 59 cibles régionales. Plus de 85 % des engagements ayant trait aux récifs coralliens concernent la planification et les processus, les États étant au premier chef responsables de 75 % de ces engagements. Ceci s'explique par le fait qu'en droit international la plupart des récifs coralliens relèvent de la juridiction d'un très petit nombre d'États. C'est ainsi qu'environ 85 % des récifs coralliens d'eau chaude sont placés sous la juridiction de 25 États.

3. Les instruments de politique internationale concernant les récifs coralliens ont une vaste portée, mais ils ne vont pas assez en profondeur, les engagements pris revêtant un caractère général et étant largement volontaires. Beaucoup sont axés sur les écosystèmes marins et côtiers ou sur les activités humaines qui pourraient être à l'origine des changements que subissent les écosystèmes de récifs coralliens, plus que sur les écosystèmes des récifs coralliens proprement dits.

4. L'efficacité des instruments de politique internationale dépend en partie des mécanismes sur lesquels ils s'appuient pour fonctionner, notamment les mécanismes de coordination, d'application et de financement. Coordonner 232 instruments de politique internationale concernant les récifs coralliens est une gageure. Les récifs coralliens et les pressions qu'ils subissent ignorent les frontières. Il faut donc coordonner avec cohérence les actions menées à tous les niveaux – national, régional et mondial – pour qu'ensemble elles puissent être efficaces, en appliquant l'approche écosystémique. Or, peu de mécanismes ont été établis ou désignés par les instruments pertinents pour promouvoir expressément la coordination. La plupart des instruments de politique sont sans lien avec des mécanismes de financement qui pourraient prendre en charge une partie du coût de ces actions, ce qui pose un problème aux nombreux États à faible revenu quand il s'agit de respecter leurs engagements envers les récifs coralliens. Seuls 25 % de ces instruments, dont la plupart ont trait aux changements climatiques, contiennent des dispositions prévoyant des mécanismes de financement et peu prescrivent la mise en place ou l'amélioration de tels mécanismes, la majorité se bornant à lancer un appel à des contributions additionnelles. Quant aux mécanismes d'application, ils ne sont évoqués que dans 13 % seulement des engagements de politique en faveur des récifs coralliens. Dans beaucoup de pays, le manque de capacités est pointé comme le principal obstacle au respect des engagements internationaux envers les récifs coralliens, en particulier dans les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et d'autres pays en développement.

II. Autres progrès dans la mise en œuvre de la résolution 2/12

5. Le PNUE et l'Initiative internationale pour les récifs coralliens (ICRI) ont dirigé conjointement les activités d'un groupe de travail chargé d'élaborer un plan de mise en œuvre et de gouvernance à l'intention du Réseau mondial de surveillance des récifs coralliens. Ce plan établirait les modalités de fonctionnement et normes de qualité des données indispensables pour que le Réseau puisse devenir un

² UNEP/EA.4/INF/6.

système d'observation des océans pleinement opérationnel. Ce plan a été adopté provisoirement par l'ICRI à sa trente-troisième réunion générale en décembre 2018³, ainsi qu'une feuille de route pour la préparation d'un rapport mondial sur l'état des récifs coralliens, qui sera lancée en 2020. Un rapport sur l'état et les tendances des récifs coralliens du Pacifique avait déjà été lancé en septembre 2018⁴.

6. Une analyse du paysage du financement international en faveur des récifs coralliens réalisée en 2018 par le PNUE et le Centre mondial pour la conservation de la nature (WCMC) a mis au jour les lacunes du financement actuellement alloué à la gestion des récifs coralliens au titre de l'aide extérieure au développement et des dons philanthropiques⁵. Un rapport sur l'économie des récifs coralliens publié par le PNUE et l'Unité Durabilité internationale mise en place par le Prince de Galles en collaboration avec l'ICRI montre comment les investissements dans des mesures concrètes améliorant la santé des récifs coralliens peuvent avoir un bon rendement sur investissement, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, avec des retombées positives pour les communautés et la société dans son ensemble⁶. S'inspirant de ces initiatives, le PNUE a facilité la tenue de consultations envisageant la possibilité d'améliorer et de diversifier le financement en faveur des récifs coralliens. Ces consultations ont eu lieu à l'occasion d'un atelier tenu à Monaco en septembre 2018, ainsi que dans le cadre de manifestations parallèles de haut niveau organisées en marge de la Conférence « Notre océan, notre héritage » qui a eu lieu à Bali (Indonésie) en octobre 2018 et aussi dans le cadre de la quatorzième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, tenue en Égypte en novembre 2018.

7. L'Année internationale des récifs coralliens 2018 a commencé par une manifestation à Fidji⁷ ; une campagne de sensibilisation du public à l'importance et à la fragilité des récifs coralliens, conçue avec le concours de l'ICRI et d'autres partenaires, sera lancée début 2019.

8. Un soutien aux activités menées pour donner suite à la résolution 2/12 sera fourni sous la forme de contributions extra budgétaires versées par les États-Unis d'Amérique, la France, Monaco, la Norvège et la Suède.

III. Recommandations et mesures proposées

A. Options stratégiques

9. L'analyse des instruments de politique et des mécanismes de gouvernance mondiaux et régionaux relatifs à la protection et à la gestion durable des récifs coralliens a permis de dégager quatre options de politiques internationales qui pourraient aider les États à s'attaquer aux facteurs locaux responsables de l'érosion des récifs coralliens (tels que la surpêche et la pollution) et améliorer ainsi la résilience de ces récifs face aux changements climatiques. Ces quatre options, bien que distinctes, ne s'excluent pas mutuellement. Toutes préconisent d'accélérer au niveau national la réalisation des engagements internationaux, qui pourrait être encore améliorée en renforçant le cadre de politique et de gouvernance existant et/ou en établissant de nouveaux instruments ou mécanismes pour apporter un soutien aux États qui ont juridiction sur les récifs coralliens. Ces options sont les suivantes :

i) *Maintien de la politique internationale actuelle concernant les récifs coralliens, avec mise en œuvre accélérée.* Cette démarche reposerait sur un engagement renouvelé des États à s'attaquer aux facteurs à l'origine de la dégradation des écosystèmes de récifs coralliens et pourrait comporter des évaluations nationales de la politique suivie, l'identification des lacunes et la mise en place de plans intégrés de mise en œuvre des engagements internationaux, avec allocation de ressources adéquates ;

ii) *Renforcement du cadre actuel des politiques internationales et des mécanismes de gouvernance.* Le cadre de politique actuel pourrait être revu de manière à renforcer les engagements et consolider les mécanismes de mise en œuvre et les incitations. Le mandat des organisations internationales compétentes pourrait aussi être renforcé pour qu'elles puissent accompagner efficacement les États dans cette démarche. Il pourrait être bon d'encourager à cette fin la ratification des instruments de politique contraignants et l'amendement des instruments de politique régionale tels que les conventions et plans d'action pour les mers régionales, afin de renforcer les politiques relatives aux récifs coralliens. Le suivi et l'établissement des rapports pourraient être renforcés par

³ <https://www.icriforum.org/ICRIGM33>.

⁴ <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26824/status-coral-reefs-pacific.pdf>.

⁵ https://www.icriforum.org/sites/default/files/ICRI_Funding_landscape_coral_reef.pdf.

⁶ <https://www.icriforum.org/icri-documents/icri-publications-reports-and-posters/coral-reef-economy>.

⁷ <https://www.iyor2018.org/news/fijis-great-sea-reef-nominated-ramsar-site-start-international-year-reef/>.

l'intermédiaire de l'Assemblée pour l'environnement, et les entités participant à l'Initiative internationale pour les récifs coralliens pourraient lui confier un rôle élargi dans ce domaine. En outre, les institutions de financement du développement pourraient adopter des mesures de sauvegarde des récifs coralliens, qui seraient annexées aux cadres des mesures de sauvegarde environnementales déjà en place ;

iii) *Introduire de nouveaux instruments de politique internationale et/ou de nouveaux mécanismes de gouvernance.* Les engagements actuels sont largement considérés comme « faibles » en termes d'obligations imposées aux États, et les mécanismes de soutien à la mise en œuvre font souvent défaut. Les États pourraient convenir d'élaborer un nouvel instrument de politique propre aux récifs coralliens comportant, par exemple, des cibles à atteindre pour les différents facteurs locaux affectant ces récifs. Ce nouvel instrument pourrait relever d'un instrument existant ou émergent et se présenter sous la forme d'une cible et d'un plan associé portant spécifiquement sur les récifs coralliens, qui s'inscriraient dans le contexte du cadre pour la biodiversité pour l'après 2020, d'instruments spécifiques se rattachant au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et/ou de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Les États pourraient aussi convenir de créer un nouveau mécanisme (qui pourrait prendre la forme d'une commission ou d'un forum des Nations Unies, par exemple) qui aurait pour mandat de coordonner, faciliter et suivre les activités et de soumettre des rapports d'activité portant sur la réalisation des engagements pris ;

iv) *Apporter à un certain nombre de pays ciblés un soutien à la mise en œuvre rapide des politiques.* Une large proportion des récifs coralliens du monde, dont une bonne partie sert de refuge contre les changements climatiques, est détenue par un petit nombre de pays. Un soutien pourrait être apporté à ces pays à titre de priorité, en particulier aux pays à faible revenu ou à revenu moyen inférieur, ainsi qu'aux petits États insulaires en développement, pour les aider à mettre en œuvre les engagements internationaux qu'ils ont pris pour s'attaquer aux facteurs de changement locaux affectant les écosystèmes des récifs coralliens. Ce soutien pourrait comprendre les éléments identifiés dans les options stratégiques possibles décrites ci-dessus et pourrait comporter notamment : un auto-audit des politiques nationales aux fins de l'élaboration de plans de mise en œuvre et du recensement des besoins en matière de capacités humaines ou financières ; la création d'un groupe international de surveillance (qui pourrait être un observatoire des politiques concernant les récifs coralliens) ou l'attribution à l'Initiative mondiale pour les récifs coralliens d'un mandat lui demandant de suivre les progrès dans la réalisation des engagements pris ; et la mise en place d'un nouveau mécanisme de financement destiné à soutenir la gestion durable des récifs coralliens dans ces pays.

Un scénario de l'inaction, qui pourrait être considéré comme une cinquième piste distincte, n'est pas une option envisageable pour assurer la gestion durable des récifs coralliens.

10. Quelle que soit l'option stratégique choisie, il faudra trouver au niveau national les capacités humaines et financières indispensables pour pouvoir mettre en œuvre les engagements internationaux. Des efforts plus importants seront nécessaires pour développer les capacités à l'appui de l'élaboration et de la mise en œuvre effectives d'une politique en faveur des récifs coralliens aux niveaux national et international. Le besoin d'augmenter et de diversifier d'urgence le financement en faveur des récifs coralliens est largement reconnu. La mise en place d'un nouveau mécanisme de financement, ou d'un mécanisme élargi, pour soutenir au niveau national la mise en œuvre des engagements internationaux en faveur des récifs coralliens est indiquée.

B. Mesures proposées

11. Les États membres souhaitent peut-être lancer, par l'intermédiaire de l'Assemblée pour l'environnement, un processus visant à identifier et analyser les options possibles en matière de politiques et de gouvernance. Ce processus pourrait passer par un groupe de travail composé de représentants des États membres, des grands groupes et des parties prenantes, qui serait chargé d'identifier les obstacles et les options possibles et d'envisager la faisabilité et l'efficacité de ces dernières. Les États membres sont aussi invités à aborder les questions faisant l'objet de l'analyse dans le cadre des processus internationaux pertinents (tels que le cadre pour la biodiversité pour l'après 2020) et de l'action menée à l'échelon national.

12. La mise au point d'un nouveau mécanisme de financement spécialement adapté aux écosystèmes des récifs coralliens, comme par exemple un fonds mondial qui octroierait des subventions, un financement à des conditions de faveur et/ou un financement sous forme d'investissement afin d'accélérer les progrès vers la réalisation des cibles et engagements internationaux pourrait entraîner d'importants bienfaits pour le développement socioéconomique, la biodiversité marine et l'adaptation climatique.

13. La participation aux activités du Réseau mondial de surveillance des récifs coralliens et l'application des indicateurs et des meilleures pratiques identifiés dans le cadre de ce processus devrait permettre de renforcer la surveillance et la notification dans le contexte des instruments de politique concernant les récifs coralliens et des efforts visant à améliorer et diversifier le financement en faveur de ces récifs. Ce processus pourrait comprendre la surveillance de l'état des récifs coralliens dans le contexte du suivi des progrès du Programme de développement durable à l'horizon 2030 ; par ailleurs, l'établissement d'un rapport mondial sur toutes ces questions en 2020 pourrait être suivi de nouveaux rapports en 2025 et en 2030.
