

7^{ème} RÉUNION DU COMITÉ TECHNIQUE 29 octobre – 1^{er} novembre 2006, Bern, Suisse

Les rapports nationaux en tant qu'indicateurs de la mise en œuvre et de l'efficacité de l'AEWA (Rapport du groupe de travail 11)

Introduction

L'AEWA, qui a célébré récemment ses dix ans d'existence, s'est consacré essentiellement au cours de cette décennie à des questions de politique. Il serait bon que l'attention converge à présent vers l'application de l'Accord et, bien plus encore, à son efficacité en tant que convention internationale visant à la protection de la biodiversité au plan mondial.

L'AEWA n'est pas un accord environnemental multilatéral (AEM) à caractère contraignant. Contrairement à d'autres accords environnementaux multilatéraux (mais à l'instar de la plupart de ceux liés à la diversité biologique¹), l'Accord ne comprend aucune disposition se rapportant au caractère contraignant des engagements et n'y fait aucune référence. Les termes de l'Accord ainsi que ceux de la Convention sur la conservation des espèces migratrices mettent clairement l'accent sur la nécessité d'encourager les Parties contractantes à respecter les obligations définies par l'Accord et à les soutenir dans cet effort. C'est l'application de l'Accord qui constituait la préoccupation majeure de ses rédacteurs, comme en témoignent les dispositions à ce sujet. De plus, comme on l'examinera dans la présente analyse, ce n'est pas seule l'application qui leur importait mais également l'efficacité de l'Accord et ils ont donc voulu autoriser la MOP à prendre des mesures dans ces deux domaines.

Le présent document se propose d'examiner l'utilisation des rapports nationaux requis dans le cadre de l'AEWA en tant qu'instrument permettant d'évaluer la mise en œuvre tout comme l'efficacité.

La mise en œuvre de l'AEWA

1. Le paragraphe 1(c) de l'Article V de l'Accord, intitulé « Application et financement » oblige chaque Partie à « préparer pour chaque session ordinaire de la Réunion des Parties, à partir de sa deuxième session, un **rapport sur son application de l'Accord** en se référant particulièrement aux mesures de conservation qu'elle a prises. La structure de ce rapport est établie par la première session de la Réunion des Parties et revue, si nécessaire, à l'occasion d'une session ultérieure de la Réunion des Parties ». Il faut noter que l'AEWA (une fois encore à la différence des autres AEM) ne comprend aucun article consacré exclusivement à l'établissement d'un rapport, ce point se trouvant incorporé dans l'article mentionné ci-dessus. Dans d'autres AEM, les articles concernant les rapports précèdent les articles se rapportant à l'application et au respect des engagements, manifestement du fait que les rapports nationaux sont considérés comme un instrument essentiel pour l'évaluation de la mise en œuvre et du respect des engagements. L'Accord ne donne en soi aucune suite au rapport (point traité par la MOP à l'aide de résolutions, ce qui sera examiné plus loin de manière détaillée). Le rapport représente ainsi un point « à part » plutôt qu'un instrument au sein d'un processus.²

¹ Il est intéressant de voir comment la Convention sur la biodiversité essaie de résoudre la question de manque de dispositions sur le respect des engagements dans "REPORTING MECHANISMS UNDER THE CONVENTION AND OTHER CONVENTIONS", <http://www.biodiv.org/doc/meetings/wgri/wgri-01/official/wgri-01-10-en.doc>. Ce document recommande la mise en place à titre volontaire d'un mécanisme de validation des rapports nationaux par les pairs.

² Un exemple de ce dernier point est fourni par l'Article 26 de la Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, qui oblige chaque Partie contractante à soumettre des rapports nationaux périodiques, tandis que

2. La Réunion des Parties, en qualité d'organe décisionnaire de l'AEWA, assume en grande partie la responsabilité de son application. Conformément à l'Article VI (8), à chacune de ses sessions ordinaires, la Réunion des Parties « **passé en revue les progrès accomplis et toute difficulté rencontrée dans l'application du présent Accord.** » La MOP est ainsi clairement chargée d'évaluer, à chacune de ses sessions ordinaires, la mise en œuvre de l'Accord.
3. Il faut remarquer que le paragraphe 9 (e) de l'Article VI autorise également la Réunion des Parties à « **établir des organismes subsidiaires, lorsqu'elle l'estime nécessaire, pour aider à la mise en œuvre du présent Accord ...** », tandis que le sous-paragraphe (f) autorise la MOP à « décider de toute autre question relative à l'application du présent Accord. »
4. Le Comité technique quant à lui est autorisé dans ce domaine, en vertu de l'Article VII.3 (b), à « faire des recommandations à la Réunion des Parties concernant le Plan d'action, **l'application de l'Accord** et toute recherche ultérieure à entreprendre » et « (d) accomplir toute autre tâche qui lui serait confiée par la Réunion des Parties. »
5. Le Secrétariat a entre autre pour fonction, définie dans l'Article VIII, de (e) « rassembler et évaluer les informations qui permettront de mieux atteindre les objectifs et favoriseront **la mise en œuvre de l'Accord...** » et de (h) « préparer chaque année et pour chaque session ordinaire de la Réunion des Parties des rapports sur les travaux du Secrétariat et **sur la mise en œuvre de l'Accord** » ainsi que de « s'acquitter de toutes autres fonctions qui pourraient lui être attribuées aux termes de l'Accord ou par la Réunion des Parties. »
6. Le paragraphe 7 du Plan d'action porte pour titre « **Mesures d'application** ». Le sous-paragraphe 7.3 charge le Secrétariat de coordonner l'élaboration de lignes directrices de conservation « pour aider les Parties dans l'application du Plan d'action ». Le sous-paragraphe 7.4 lui demande de préparer « une série d'études internationales nécessaires pour l'application de ce Plan d'action. »

La Résolution 3.4

À leur troisième réunion, les Parties ont adopté la Résolution 3.4, « Présentation des rapports nationaux à la MOP3 et MOP4 et des rapports sur la suppression progressive de l'utilisation de la grenaille de plomb pour la chasse dans les zones humides ». Celle-ci stipule dans son préambule :

« *Notant également* que les rapports nationaux constituent des sources essentielles d'information pour la préparation des études internationales dont est chargé le Secrétariat de l'Accord conformément au paragraphe 7.4 du Plan d'action et que la non-présentation des rapports a empêché le Secrétariat d'effectuer sa tâche,

Soulignant le rôle des rapports nationaux en tant qu'indicateurs vitaux de l'application de l'Accord...
la Réunion des Parties :

1. *Exhorte* toutes les Parties contractantes qui n'ont pas encore soumis leur rapport à le faire le plus rapidement possible et au plus tard le 31 décembre 2005 pour la période triennale 2003-2005.
2. *Charge* le Secrétariat d'analyser les rapports reçus jusqu'au 31 décembre 2005 et de rendre les résultats accessibles aux Parties et au Comité technique d'ici la fin février 2006, afin que les résultats puissent contribuer à étayer leurs activités et leurs prises de décisions.
3. *Charge également* le Secrétariat d'analyser les difficultés rencontrées par certaines Parties contractantes pour remettre leurs rapports nationaux et pour rendre les résultats de cette analyse accessibles au Comité permanent avant la MOP4.

4. *Exhorte* toutes les Parties contractantes conformément aux dispositions de l'article V de l'Accord de soumettre au Secrétariat les rapports nationaux pour la période triennale 2006-2008 cent vingt jours avant la MOP4.
5. *Demande* au Secrétariat de faire part aux Parties contractantes de la date de soumission de leurs rapports nationaux pour la MOP4 et d'envoyer des rappels si les rapports n'ont pas encore été reçus à la date indiquée. »

La résolution ci-dessus exprime la préoccupation des Parties au sujet des rapports nationaux ainsi que l'importance qu'elles accordent aux rapports en tant qu'indicateurs de mise en œuvre. C'est pourquoi la résolution demande également au Secrétariat d'analyser les rapports en tant qu'instrument permettant d'étayer les prises de décision.³

L'efficacité de l'AEWA

1. L'Accord ne s'arrête pas à sa mise en œuvre : le paragraphe 9 de l'Article VI autorise la MOP à **chacune de ses sessions** à « **adopter des mesures spécifiques pour améliorer l'efficacité de l'Accord...** ». Ces termes témoignent de la volonté de ses rédacteurs d'établir une distinction entre l'**application** et d'Accord et son **efficacité**. Ces termes ne sont pas synonymes. L'Accord peut être appliqué au sens strict - c'est-à-dire que chaque Partie met en œuvre les obligations qu'il définit - sans être pour autant *efficace*, c'est-à-dire réaliser les objectifs fixés par l'Article II de la Convention sur la conservation des espèces migratrices et par l'Article II de l'Accord. La situation inverse est également envisageable : l'Accord n'est pas mis en œuvre mais demeure efficace quant à la réalisation des buts qu'il se propose.
2. Il est clair que si l'AEWA veut être considéré comme un AEM efficace, il doit être mis en œuvre. La présente étude se propose d'aller plus loin en suggérant que l'*application* ne suffit pas et que le Comité technique devrait examiner les moyens d'évaluer l'*efficacité* de l'AEWA. Étant donné que la reconnaissance du rôle de l'Accord en tant qu'AEM visant à la protection de la biodiversité mondiale dépend de son efficacité à promouvoir la protection des oiseaux migrateurs, la MOP devrait traiter cette question et le TC, conformément à ses obligations et responsabilités en vertu de l'Accord, devrait recommander à la MOP d'étudier ce point.
3. L'efficacité est un aspect relativement nouveau dans le cadre des AEM. Des dispositions spécifiques sur l'efficacité apparaissent dans des AEM récemment conclus pour des substances chimiques, tels que la Convention sur les Polluants organiques persistants et les procédures PIC. À titre d'exemple, dans le texte de la Convention sur les POP, l'Article 15 porte pour titre « Communication des informations », l'Article 16 est intitulé « Évaluation de l'efficacité » et l'Article 17 « Non-respect ». Comme nous l'avons déjà souligné plus haut, même si l'AEWA ne contient pas de dispositions spécifiques sur l'évaluation de l'efficacité, l'Article VI.9 autorise la MOP à évaluer l'efficacité de l'Accord. Que nous apprennent les autres accords au sujet de l'évaluation de l'efficacité ? L'Article 16 de la Convention sur les POP précise :
 - 3.1 Quatre ans après la date d'entrée en vigueur de la présente Convention et périodiquement par la suite à des intervalles dont elle décidera, la Conférence des Parties évalue l'efficacité de la Convention.
 - 3.2 Afin de faciliter cette évaluation, la Conférence des Parties, à sa première réunion, décide de la mise en place d'arrangements lui permettant de disposer de **données de surveillance comparables...**
4. Le véritable défi posé à la MOP n'est pas seulement l'évaluation de l'application de l'Accord mais également celle de son efficacité. Cette dernière peut être mesurée à l'aide d'indicateurs s'appuyant sur des données issues de sources diverses, notamment les rapports nationaux des Parties contractantes. Comme ceci est décrit plus loin, le modèle actuel de présentation de rapport pour l'AEWA pourrait inclure une approche fondée sur des indicateurs en posant des questions permettant d'obtenir des réponses qui serviront d'indicateurs appropriés de l'efficacité.

³ Aucune recommandation définitive ne pourra être faite au sujet des rapports nationaux tant que le Secrétariat n'aura pas achevé sa tâche.

Le modèle de présentation de rapport

1. Les questions abordées dans le présent document peuvent également être utiles au groupe de travail chargé d'élaborer un modèle de rapport en ligne harmonisé avec celui des autres AEM.⁴ Toute révision de modèle de rapport devrait prendre en compte deux aspects : en premier lieu, « la lassitude engendrée par les rapports » due à la fréquente contrainte d'établir un rapport dans le cadre des très nombreux AEM, et, en second lieu (comme cela a déjà été mentionné), l'introduction d'une approche fondée sur des indicateurs afin d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les Parties contractantes dans le cadre de l'application de l'Accord, par opposition à la simple évaluation de l'application des dispositions de l'Accord.
2. Un premier examen rapide des rapports nationaux soulève de nombreux doutes quant à leur utilisation en tant qu'indicateurs du fait des longues réponses descriptives requises. On peut se demander si des réponses descriptives favorisent l'évaluation de l'efficacité de l'Accord, comme en témoignent les exemples suivants : la section 1.2 demande aux Parties contractantes de communiquer des informations sur les « Grandes lignes des actions prévues en vue de la mise en œuvre au niveau national au cours des trois années à venir ». Mais est-ce que les plans d'avenir d'une Partie contractante peuvent être considérés comme un indicateur de l'efficacité de l'Accord ? Seul ce qui a déjà été accompli peut servir d'indicateur. Il en va de même pour le paragraphe 1.3, « Grandes lignes de priorités en matière de coopération internationale au cours des trois années à venir ». Ici encore, comme il ne s'agit pas de réalisation, la réponse ne peut guère servir à évaluer l'efficacité de l'Accord.
3. Les « Mesures juridiques » constituent un autre exemple : il est en premier lieu demandé au paragraphe 2.1 si une politique ou une législation a été mise en place pour protéger et conserver les espèces couvertes par l'Accord, et en cas de réponse positive, vient la question suivante : « Quelles sont les principales caractéristiques des mesures politiques/législation ? », requérant une réponse descriptive. Les descriptions ne permettent pas de juger de l'efficacité de la politique ou de la législation et la communication de données sur les principales caractéristiques n'est pas d'un intérêt réel pour l'AEWA. Ce sont par contre des détails spécifiques qui pourraient être utiles, à savoir : la législation répond-elle au Plan d'action, c'est-à-dire est-ce que les prélèvements sont interdits, comment les infractions sont-elles punies (au moyen d'amendes, de peines de prisons) ? Comment la législation est-elle mise en œuvre, contrôlée et, point essentiel, existe-t-il des statistiques sur le respect des mesures.
4. Il faut également souligner que politique et législation ne sont pas des termes synonymes. Un pays doit d'abord définir une politique concernant la protection des espèces couvertes par l'AEWA. L'élaboration d'une législation apporte ensuite un fondement juridique à cette politique et accorde une protection légale aux espèces couvertes par la politique gouvernementale. Il serait donc plus utile de scinder cette question et de demander si la Partie contractante a défini une politique nationale concernant la protection des espèces couvertes par l'AEWA. Si c'est le cas, la question suivante sera de savoir si une législation appliquant cette politique a été approuvée. Si la réponse est oui, la prochaine question devra requérir une réponse par oui ou par non ou encore par un élément quantitatif : est-ce que la législation interdit les prélèvements des espèces couvertes par l'AEWA ? Quel est le montant des amendes ? Combien de cas de non-respect a-t-on enregistré ? Tout ceci est contenu dans le paragraphe 2.2, mais pourrait faire l'objet d'un même paragraphe.
5. Le fait de ne pas demander des réponses descriptives mais de répondre par oui ou par non ou encore par des éléments quantitatifs pourrait considérablement aider à résoudre le problème de la « lassitude due aux rapports » en allégeant le travail de communication pour de nombreuses Parties contractantes. De plus, les réponses à ces questions spécifiques pourraient également servir d'indicateurs : combien de Parties contractantes ont des lois interdisant le prélèvement des espèces protégées ? Combien de Parties contractantes assurent l'application de ces lois ? Les données des premiers rapports pourraient servir de référence pour l'évaluation des rapports suivants.

⁴ Le TC pourrait en outre envisager d'associer ces deux groupes.

6. Un autre exemple : le paragraphe 2.4, « Décrivez toute action bilatérale ou multilatérale... » : là encore, il serait préférable de ne pas demander une description, mais des noms et des chiffres qui serviraient à leur tour d'indicateurs de l'application de l'Accord. S'agissant du paragraphe 2.5 sur les « rétablissements » : au lieu de demander à la Partie contractante de décrire sa politique à ce sujet, des informations pourraient être requises sur le nombre de rétablissements réalisés ainsi que les espèces concernées, et sur le nombre des rétablissements réussis. Il ne s'agit pas de dire qu'il n'est pas intéressant pour l'AEWA de savoir pourquoi des projets de rétablissement n'ont pas été réalisés, c'est simplement que la question ne servira pas d'indicateur et que ce problème spécifique devrait plutôt faire l'objet d'une étude.
7. Ce qui vient d'être mentionné s'applique également à la communication de l'introduction d'espèces non indigènes : la question devrait être reformulée afin de permettre à la Partie contractante de fournir une réponse pouvant être utilisée par le Secrétariat en tant qu'indicateur. Le paragraphe 3, « Inventaires des habitats » ne devrait pas demander de décrire les inventaires publiés mais tout simplement de joindre au rapport une copie des inventaires.

L'incorporation d'une approche fondée sur des indicateurs

1. L'Article IV.1 de l'Accord mentionne six « questions prioritaires » qui précisent les actions à entreprendre par les Parties contractantes dans le cadre du Plan d'action. Ces questions, comme en réfère l'Article II⁵, constituent la préoccupation essentielle et l'objectif majeur de l'AEWA

La « conservation des espèces », indiquée au sous-paragraphe (a), représente l'objectif majeur de l'Accord et sa réalisation témoigne de son efficacité. Elle peut être mesurée à l'aide « d'indicateurs axés sur les résultats ». Les sous-paragraphe (b) (c), (d), (e) et (f) (conservation des habitats, gestion des activités humaines, recherche et surveillance continue, éducation et information, mise en œuvre) représentent les processus nécessaires à la réalisation de cet objectif et peuvent être mesurés à l'aide « d'indicateurs axés sur le processus ».

2. La section 2 du Modèle de présentation de rapport, « Conservation des espèces », pourrait donc comprendre une question supplémentaire concernant le statut des populations des espèces d'oiseaux d'eau protégés par l'Accord, sur la base des données nationales de surveillance de la Partie contractante. Une autre possibilité serait d'incorporer cette question dans la section 5.2 s'informant des activités de surveillance continue des Parties contractantes concernant les tailles de population des espèces protégées. En tout cas, la réponse à cette question pourrait servir d'indicateur pour évaluer l'efficacité de l'AEWA. En partant de l'idée que l'augmentation des tailles des habitats protégés pour les oiseaux d'eau peut également servir d'indicateur d'efficacité, une question quantitative sur ce sujet pourrait être incluse dans la section 3 du Modèle de présentation de rapport.
3. Comme l'ont fait remarquer d'autres membres de nos groupes de travail, l'utilisation de ce genre d'indicateurs pourrait contribuer à l'harmonisation des présentations de rapport dans le cadre des AEM⁶ pour la protection de la biodiversité et de l'initiative de la CBD d'identifier des indicateurs en vue de l'évaluation de la réalisation des Objectifs de 2010. Il faut toutefois émettre une réserve à propos de l'harmonisation. Lorsque ces indicateurs révéleront des progrès dans la conservation des espèces ou dans celle des habitats, ces progrès seront-ils à mettre au compte de l'AEWA ou d'autres AEM en faveur de la biodiversité ? Quels AEM se sont révélés efficaces ? Ainsi, en dépit de tout notre respect pour l'harmonisation, il sera nécessaire d'utiliser des indicateurs

⁵ « Les Parties prennent des mesures coordonnées pour maintenir ou rétablir les espèces d'oiseaux d'eau migrateurs dans un état de conservation favorable. À ces fins, elles prennent, dans les limites de leur juridiction nationale, les mesures prescrites à l'Article III, ainsi que les mesures définies dans le Plan d'action prévu à l'Article IV du présent Accord. »

⁶ Voir les indicateurs A(i) F(i) et G(i) présentés en annexe d'une Résolution de la dernière COP de Ramsar intitulée : « Indicateurs écologiques « axés sur les résultats » pour évaluer l'efficacité de la Convention de Ramsar » (http://www.ramsar.org/res/key_res_ix_index_f.htm).

propres à l'AEWA, qui démontreront son efficacité pour la conservation des oiseaux d'eau, par opposition, par exemple, à Ramsar ou la CBD.

4. Les questions propres à l'AEWA sont déjà couvertes par le modèle de présentation de rapport, notamment à la section 4, « Gestion des activités humaines ». Des indicateurs sur la chasse peuvent être exclusivement des indicateurs « AEWAs » et c'est pourquoi il est proposé d'ajouter à la section 4.2 des questions concernant les données de prélèvements et les estimations du total des prélèvements annuels pour chaque population, sur la base du paragraphe 4.1.3 du Plan d'action. L'utilisation de la grenaille de plomb, dont le paragraphe 4.1.4 du Plan d'action demande la suppression d'ici l'année 2000, pourrait constituer un autre indicateur. D'autres indicateurs pourraient être trouvés dans les plans d'action internationaux par espèce, par exemple les menaces émanant des pratiques agricoles telles que l'utilisation de pesticides. Ces plans incluent également des « objectifs mesurables » qui pourraient servir « d'indicateurs axés sur la réponse ». Les plans d'action nationaux pourraient également fournir des indicateurs d'efficacité appropriés.
5. Ces indicateurs axés sur le processus sont importants pour mesurer les changements intervenus dans les comportements humains, qui représentent souvent la principale menace de la biodiversité en général et des espèces d'oiseaux d'eau protégés par l'Accord en particulier. Ainsi, s'il peut être montré que la chasse ou l'agriculture – des activités humaines spécifiquement réglées par l'AEWA – sont devenues plus durables, ces données pourraient servir d'indicateurs d'efficacité de l'AEWA en tant qu'AEM protégeant la biodiversité.
6. Outre ce qui vient d'être mentionné et en plus des données envoyées par les Parties contractantes dans les rapports nationaux, l'instrument principal pour mesurer l'efficacité de la conservation des espèces est le Rapport sur l'état de conservation des oiseaux d'eau migrateurs.

Résumé et proposition

Dans le modèle actuel de présentation de rapport, les questions sont formulées en vue d'une réponse descriptive, pour savoir comment chaque Partie contractante satisfait ses obligations de mise en œuvre en vertu de l'AEWA. On peut toutefois se demander si les réponses descriptives sont utiles en tant qu'indicateurs de l'application de l'AEWA. En outre, les questions ne sont pas formulées de façon à fournir des informations sur l'*efficacité* de l'Accord.

Il est proposé de soumettre un avant-projet de résolution à la prochaine MOP, en vertu de laquelle les Parties, afin d'améliorer les moyens d'examiner l'application de l'Accord – ainsi que de juger de son efficacité – modifieront le modèle de présentation du rapport national afin de permettre une approche fondée sur des « indicateurs ». Ce genre de résolution pourrait être bien sûr basée sur la Résolution 3.4.

Conclusion

Avec l'émergence de multiples accords environnementaux multilatéraux - en particulier ceux visant à la protection de la biodiversité – la question de l'efficacité prend une place primordiale et constitue l'un des facteurs déterminants quant à l'utilité et l'influence de l'AEWA au sein du club des conventions sur la biodiversité. Le sens de notre travail est de savoir quel est l'*effet* de l'AEWA sur les problèmes mondiaux de l'environnement que nous essayons de résoudre. Il est proposé ici que le TC dirige cette question, en soumettant à la MOP la question de l'efficacité et en utilisant les rapports nationaux en tant qu'instrument d'évaluation de l'efficacité (de la protection des oiseaux migrateurs).

Comme cela a été indiqué dans l'introduction, étant donné que la proposition présentée ici fait également référence à la présentation des rapports, il est indispensable d'avoir l'avis du groupe de travail examinant cette question. En outre, le travail du Secrétariat sur l'harmonisation des rapports réalisé en association avec les secrétariats d'autres AEM doit également être pris en compte, car il risque d'influer sur la proposition faite dans la présente étude. Pour

finir, il faudrait également tenir compte des nombreux travaux réalisés au niveau de l'élaboration d'indicateurs sur la biodiversité à utiliser dans le cadre de la remise de rapports nationaux.⁷

⁷ On pourra consulter des publications de l'Agence européenne pour l'environnement (*An Inventory of Biodiversity Indicators*, 2002, EEA, et *EEA core set of indicators, Guide*, 2005), ainsi que *Environmental Indicators for National State of the Environment Reporting, Australia*, 1998. Le site de la Convention sur la Biodiversité (www.biodiv.org) présente de nombreux documents et rapports utiles (dont le rapport mentionné à la note 2).