



CONVENTION SUR LES ESPECES MIGRATRICES

Distribution: Générale

PNUE/CMS/Conf.10.36
14 octobre 2011

Français
Original: Anglais

DIXIEME SESSION DE LA
CONFERENCE DES PARTIES
Bergen, 20-25 novembre 2011
Point 16 de l'ordre du jour

RENFORCER L'EFFICACITE DES MESURES DE PROMOTION DE LA CONSERVATION ET DE LA GESTION DURABLE DES ESPECES INSCRITES A L'ANNEXE II REFLEXIONS SUR LE PROCESSUS « D' ACTIONS COOPERATIVES » DE LA CMS

(Document préparé par le Secrétariat)

Portée et objectif de ce document

1. Le présent document propose un résumé du fonctionnement actuel et un aperçu des prévisions d'un processus essentiel qui a évolué dans le cadre de la Convention pour encourager les mesures de conservation et de gestion durable des espèces inscrites à l'Annexe II, et qui est aujourd'hui connu sous le nom d'« actions coopératives ». Il aborde également brièvement le processus qui s'est développé pour promouvoir les activités relatives aux espèces figurant à l'Annexe I, connu sous le nom d'« actions concertées ».

2. Le document rappelle les termes d'une demande formulée par la Conférence des Parties (COP) en 2002 (COP7) afin de clarifier certaines confusions et contradictions à ce sujet, puis examine l'utilisation qui a été faite du processus d'actions coopératives jusqu'à ce jour et la compare à l'utilisation d'autres mécanismes. Il aborde ensuite le travail réalisé par le Conseil scientifique en réponse à la demande de la COP7, puis résume les questions qui ont été soulevées, y compris celles étudiées dans un document fourni à la COP9 et pour lesquelles aucune décision n'avait alors été prise. Il traite également des questions connexes, parallèlement examinées par le Conseil scientifique, relatives au processus d'inscription initiale des espèces à l'Annexe II. Enfin, le document émet plusieurs recommandations potentielles à débattre.

Une série de mécanismes

3. Au fil des ans, la Convention a fait évoluer le fonctionnement d'un certain nombre de mécanismes courants afin que les activités de conservation ciblent des espèces migratrices spécifiques et puissent être utilisées ponctuellement en fonction des besoins. Parmi ces mécanismes figurent les Accords et Mémoires d'Entente conclus au titre de l'article IV, les « actions concertées » pour certaines espèces inscrites à l'Annexe I de la CMS et les « actions coopératives » pour certaines espèces inscrites à l'Annexe II. Une liste complète des espèces désignées pour les actions concertées et coopératives indiquant, pour chaque espèce,

l'instrument mis en œuvre, le cas échéant, peut être trouvée dans le projet de Résolution 10.23 (PNUE/CMS/Résolution 10.23).

Actions concertées	Actions coopératives
<ul style="list-style-type: none">• Mesures de conservation prises pour les espèces ou groupes d'espèces identifiés à cet effet dans les décisions de la Conférence des Parties.• Les espèces sont généralement désignées parmi celles inscrites à l'Annexe I de la CMS.• Les mesures de conservation constituent la responsabilité collective des Parties agissant ensemble, et sont généralement fixées dans des Plans d'action.	<ul style="list-style-type: none">• Projets ou dispositifs institutionnels appliqués par les Parties qui coopèrent pour la conservation d'espèces ou de groupes d'espèces identifiés à cet effet dans les décisions de la Conférence des Parties.• Les espèces sont généralement désignées parmi celles inscrites à l'Annexe II de la CMS.• Ces actions sont le plus souvent conçues pour appuyer la conclusion d'un instrument au titre de l'article IV de la Convention tout en permettant, dans l'intervalle, l'avancement des mesures de conservation.

Tirer les enseignements des expériences faites

4. Nous avons maintenant engrangé une certaine expérience quant au fonctionnement de ces mécanismes, à leurs points forts et à leurs points faibles, mais aussi quant aux facteurs à prendre en compte à l'heure de décider d'une nouvelle initiative ou de choisir le mécanisme le plus approprié. En 2002, le Conseil scientifique a entrepris d'examiner les problèmes relatifs aux actions concertées. La même année, lors de la 7^{ème} session de la CoP, les Parties ont demandé au Conseil de procéder à un examen similaire des actions coopératives. Les délibérations du Conseil ont été présentées aux COP8 et 9 mais, malgré les suggestions incitant à revoir certains aspects du mécanisme, aucun changement significatif n'a été décidée pour l'instant.

5. Entre-temps, de nouvelles expériences pratiques se sont accumulées et la liste des espèces identifiées pour la mise en œuvre d'actions coopératives n'a cessé de s'allonger. En ressortent certains points faibles et d'éventuelles confusions : le présent document fournit donc un résumé mis à jour indiquant l'état actuel des réflexions, ainsi que des options possibles pour améliorer l'efficacité future de ces actions. Le document traite principalement des actions coopératives pour les espèces inscrites à l'Annexe II, mais aborde également de manière succincte le rôle des actions concertées pour les espèces figurant à l'Annexe I et des Accords conclus au titre de l'article IV.

Origines de l'examen des actions coopératives

6. Lors de sa 11^{ème} réunion en 2002, le Conseil scientifique a évalué le fonctionnement du processus d'actions concertées et examiné certains obstacles limitant son efficacité. Le Conseil a recommandé qu'une évaluation similaire soit réalisée pour le processus d'actions coopératives afin d'en débattre lors de sa 12^{ème} réunion.

7. Lors de la COP7, qui a immédiatement suivi la 11^{ème} réunion du Conseil scientifique, les Parties ont reconnu certaines confusions et contradictions ressortant déjà du fonctionnement du mécanisme d'actions coopératives, et ont adopté la Recommandation 7.1, dont l'alinéa 6 « donne instruction au Conseil scientifique d'examiner la pratique actuelle concernant l'identification et l'application de mesures de coopération pour les espèces inscrites à l'Annexe II et pour adopter, à sa 12^e réunion, une procédure amendée à cet égard, en tenant compte de l'examen analogue effectué à sa 11^e réunion pour les espèces justifiant de mesures concertées, procédure qui sera soumise à la huitième session de la Conférence des Parties ».

Fondements juridiques des mesures visant les espèces inscrites à l'Annexe II

8. L'Annexe II de la CMS est décrite à l'article IV.1 de la Convention comme une liste des

« espèces migratrices dont l'état de conservation est défavorable et qui nécessitent la conclusion d'accords internationaux pour leur conservation et leur gestion, ainsi que celles dont l'état de conservation bénéficierait d'une manière significative de la coopération internationale qui résulterait d'un accord international. »

9. Lu séparément, l'alinéa peut être interprété comme une possibilité de conclure toutes sortes d'engagements internationaux pour la conservation d'une espèce concernée, indépendamment de la forme dudit engagement et des parties en jeu. Lorsque l'alinéa est analysé avec le titre de l'article, cependant, l'objectif peut être compris de façon plus spécifique. Le titre indique « Espèces migratrices devant faire l'objet d'ACCORDS : Annexe II ». Il devient donc clair que les « accords internationaux » mentionnés à l'article IV.1 font référence aux propres dispositions de la CMS relatives aux accords, détaillées dans la suite de l'article.

10. En outre, l'article II.3 (c) confirme que les Parties « s'efforcent de conclure des ACCORDS portant sur la conservation et la gestion des espèces migratrices figurant à l'Annexe II ».

11. La signification de l'utilisation de lettres majuscules pour le mot « accord » à certains endroits seulement du texte est liée aux différentes formes d'accords prévues par la Convention : la distinction n'est pas pertinente pour ce débat et, dans la suite du présent document, le mot « Accords » utilisé sous cette forme se réfère de façon générique à toutes les formes d'instruments de la CMS conclus au titre de l'article IV, y compris aux Mémoires d'Entente¹.

Limites de l'utilisation des Accords et création du mécanisme d'actions coopératives

1 La présentation typographique du mot « accord » dans les textes de la CMS tend à suivre une convention établissant une distinction entre « ACCORDS » (lettres majuscules, se référant aux instruments prévus à l'article IV.3 de la Convention), « accords » (lettres minuscules, se référant aux instruments prévus par l'article IV.4 de la Convention) et « Accords » (utilisation d'une majuscule pour la première lettre uniquement, se référant au sens générique du terme, à appliquer à l'un quelconque des instruments de la CMS prévus à l'article IV ou à chacun d'eux). Si, en pratique, l'usage n'est pas toujours cohérent avec cette convention, le présent document utilise la forme « Accords » (utilisation d'une majuscule pour la première lettre uniquement) pour se référer au sens générique du terme. Dès lors que la distinction entre les types d'accords est nécessaire à la compréhension du texte du document, celui-ci fournit alors une référence (par ex. : « article IV.3 »), la forme typographique du mot ne possédant dans ce cas aucune signification particulière et ne nécessitant aucune éducation.

12. À ce jour, des Accords (tels que définis par le texte de la Convention) ont été appliqués au titre de la CMS pour moins de 40% des 900 espèces² inscrites à l'Annexe II de la CMS (dans certains cas, l'Accord ne couvrant pas toute l'espèce mais seulement une ou plusieurs populations définies).

13. Les limites pratiques évidentes quant au nombre d'Accords pouvant être facilement appliqués simultanément pour autant d'espèces ont entraîné la création d'actions coopératives, qui font office de solution préalable ou de remplacement. Lors de la COP5 en 1997, les Parties ont adopté la Recommandation 5.2, introduisant ce concept et recommandant aux Parties la mise en œuvre d'actions coopératives pour améliorer l'état de conservation des espèces ou des populations d'espèces concernées.

14. La Recommandation note que
« toutes ces espèces [inscrites à l'Annexe II] ne font pas actuellement l'objet d'un Accord ou, étant donné le rythme de déclin de leurs populations, qu'il ne convient pas d'attendre qu'elles fassent l'objet d'un Accord pour contribuer rapidement à leur conservation »,
et décrit les actions coopératives comme un mécanisme destiné à ces espèces. La Recommandation 8.28 de la COP8 et la Résolution 9.2 de la COP9 se réfèrent de nouveau à des espèces ou populations pour lesquelles aucune conclusion d'Accord n'a été prévue au cours de l'exercice triennal écoulé mais exigeant une attention spéciale pour la période triennale à venir.

Avantages des actions coopératives : complémentaires et préalables aux accords

15. Ces décisions de la COP semblent indiquer que la principale valeur ajoutée des actions coopératives réside dans la capacité de ce mécanisme à se mettre en place plus rapidement que les négociations d'un Accord. Il est vrai que la négociation et l'entrée en vigueur d'Accords peut prendre de nombreuses années, il faut cependant souligner que ces démarches peuvent être réalisées dès qu'une entente est trouvée entre les parties en négociation, tandis que l'application d'actions coopératives est subordonnée aux décisions de la COP. La recommandation ne mentionne aucun autre avantage, comme une plus grande souplesse de fonctionnement, mais évoque « une attention spéciale au cours de la prochaine période triennale », laissant entendre que les actions coopératives peuvent faire office de mesures immédiates ou à court terme, tandis que les Accords sont plus permanents, bien que leur conclusion prenne aussi plus longtemps.

Les actions coopératives ont-elles été conçues pour être appliquées à l'intégralité de l'Annexe II ?

16. Les actions coopératives, selon toute évidence et toute logique, ont été créées pour suppléer les Accords et visent les espèces ou les populations qui ne sont pas déjà couvertes par un Accord. Cependant, la Recommandation 5.2 semble s'adresser (de façon intentionnelle ou non) au reste de l'Annexe II dans son intégralité, et non pas à un sous-ensemble. Comme indiqué plus haut, l'article IV.1 définit l'Annexe II comme une liste des espèces dont l'état de conservation est défavorable et qui nécessitent une coopération internationale. En revanche, la Recommandation 5.2 cible les espèces et les populations dont l'état de conservation est « très » défavorable et qui font appel à une coopération « urgente ». Curieusement, dans les Recommandations suivantes (étudiées plus loin), la formulation évolue : elle est tout d'abord reprise dans celle de la COP6 (Rec.6.2), puis celle de la COP7 (Rec.7.1) abandonne le terme « très », tandis que les recommandations des COP8 et 9 (Rec.8.28 et Rec.9.1) renoncent à la fois aux mots « très » et « urgent ». En d'autres termes, le caractère particulièrement

2 La liste de l'Annexe II inclut des sous-espèces, des espèces ainsi que des taxons supérieurs. Le nombre exact d'espèces de certains taxons supérieurs n'a pas été établi de façon définitive, par exemple dans le cas où les autorités taxonomiques varient.

défavorable de l'état de conservation et l'urgence sont deux critères qui ont progressivement disparu, sans justification apparente à ce raisonnement.

Déterminer les priorités, faire des propositions et réviser l'état de conservation : le rôle du Conseil scientifique

17. La Recommandation 5.2 charge le Conseil scientifique d'élaborer une liste des espèces exigeant une attention spéciale pour chaque session de la COP et demande au Secrétariat et au Conseil scientifique de fournir « régulièrement une mise à jour de leur état de conservation », ne se limitant probablement pas aux espèces candidates, mais incluant également celles déjà inscrites pour des actions coopératives, et prévoit donc vraisemblablement un contrôle du suivi des résultats desdites actions (bien que cela ne soit pas dit dans ces termes). Pour chaque groupe taxonomique, le Conseil scientifique a identifié parmi ses membres des points focaux individuels responsables de cette tâche et a étudié (de façon plus ou moins approfondie) les rapports relatifs aux états de conservation au cours de ses réunions.

Une liste croissante d'espèces

18. La Recommandation 5.2 met dès le départ l'accent sur trois espèces, puis la COP, lors des sessions suivantes, se fonde sur les propositions du Conseil scientifique décrites ci-dessus pour en ajouter à la liste : 47 espèces sont ajoutées lors de la COP6 en 1999 (Rec.6.2), 11 lors de la COP7 en 2002 (Rec.7.1), six lors de la COP8 en 2005 (Rec.8.28) et une lors de la COP9 en 2008 (Rés.9.1), ce qui représente un total de 68 espèces pour cinq sessions de la COP. Bien que chaque décision approuve uniquement les actions de la période triennale à venir, elles reconduisent successivement les listes d'espèces des décisions précédentes, afin que les actions relatives aux espèces déjà inscrites se poursuivent sur la période suivante, la liste « active » complète d'espèces présentée à chaque réunion du Conseil scientifique ne cessant donc de s'allonger.

19. La COP8, en 2005, constitue l'unique fois où des suppressions et des ajouts ont été effectués. Douze albatros et sept fulmars avaient été supprimés en raison de leur prise en charge récente par l'ACAP. Le dugong avait été supprimé en raison de sa couverture prochaine par le Mémoire d'entente sur les dugongs. Trois oiseaux néotropicaux avaient été éliminés de la liste car ils étaient sur le point d'être couverts par le MdE sur les oiseaux migrateurs des prairies du Sud de l'Amérique du Sud, tandis que le requin-baleine avait été supprimé de façon anticipée en prévision de sa couverture par le MdE sur les requins.

20. En outre, l'inscription de l'éléphant d'Afrique a été modifiée pour cibler non plus l'espèce entière mais uniquement les populations d'Afrique centrale, vraisemblablement et du moins en partie en raison de la couverture des populations d'Afrique occidentale par le MdA sur l'éléphant d'Afrique de l'Ouest. (Le mandat d'origine de la COP sur les espèces se limite à l'Afrique centrale et de l'Ouest, les populations d'Afrique orientale et australe n'étant donc pas concernées). Le manchot du Cap (*Spheniscus demersus*) a, quant à lui, été enlevé de la liste après avoir été ajouté aux espèces couvertes par l'AEWA. Le dauphin de la Plata ou franciscain (*Pontoporiablainvillei*) a lui aussi été retiré, bien que les raisons de ce retrait ne soient pas claires. Le nombre total net d'espèces restantes inscrites pour des actions coopératives pour la période allant de la COP9 à la COP10 s'élève à 42.

Couverture des espèces figurant à l'Annexe II par les actions coopératives et les Accords

21. En pratique, la complémentarité entre la liste d'espèces concernées par les actions coopératives et la couverture des espèces par les Accords de la CMS n'est pas aussi précise que le laissent entendre les éléments ci-dessus. La liste actuelle pour les actions coopératives comprend en effet plusieurs espèces également couvertes par des Accords depuis longtemps

en vigueur, bien que dans certains cas (par exemple pour quelques cétacés), il semble que les Accords correspondants ne couvrent qu'une partie des aires de répartition des espèces concernées, la portée des actions coopératives étant quant à elle plus étendue.

22. Le degré de couverture des espèces inscrites à l'Annexe II (en tout ou en partie) par les Accords et les actions coopératives peut être rapidement comparé :

Groupe taxonomique	Nombre d'espèces inscrites à l'Annexe II de la CMS	Nombre d'espèces couvertes par un Accord/MdE de la CMS	Nombre d'espèces actuellement inscrites pour une action coopérative (Résolution 9.1)
Oiseaux	775	267 (35 %)	3 (<1 %)
Chauves-souris	58	50 (86 %)	3 (5 %)
Autres mammifères	67	27 (40 %)	18 (27 %)
Reptiles	10	7 (70 %)	0 (0 %)
Poissons/insectes	27	7 (26 %)	18 (67 %)
Total	937	358 (38 %)	42 (5 %)

(NB : les deux colonnes de droite ne peuvent pas être simplement additionnées pour obtenir un total car elles se recoupent partiellement, comme indiqué ci-dessus ; de plus, comme le souligne la note de bas de page 2, plus haut, l'Annexe II comprend des espèces, des sous-espèces et des taxons supérieurs, et en fonction des différences d'interprétation taxonomiques, les chiffres présentés dans le tableau peuvent varier légèrement.)

23. Globalement, les actions coopératives et les Accords existants ne couvrent qu'une minorité de l'ensemble des espèces inscrites à l'Annexe II et chaque groupe taxonomique comprend plusieurs espèces qui ne sont prises en charge par aucun de ces mécanismes. Parmi les groupes particulièrement sous-représentés figurent les oiseaux en général et la famille des *Muscicapidaeen* particulier, pour la plupart menacés et chassés sur l'ensemble de leur aire de répartition, notamment en Europe du Sud, et qui pourraient bénéficier d'une coopération accrue. Seuls les poissons sont mieux couverts par les actions coopératives que par les Accords. Sur le plan géographique, l'Amérique centrale et du Sud sont peut-être les régions les moins bien couvertes.

24. Il convient aussi de noter que, comme le permet l'article IV.4, il existe quelques exemples d'espèces migratrices couvertes par des Accords de la CMS mais n'apparaissant pas à l'Annexe II. Parmi celles-ci figurent les gorilles (inscrits à l'Annexe I), l'huémul des Andes (inscrit à l'Annexe I), onze espèces de hiboux (non inscrites aux Annexes) et quelques exemples de mammifères marins.

Actions réalisées en réponse aux ajouts sur les listes

25. Peu de rapports systématiques sont faits au niveau de la COP sur la nature des actions menées à la suite des décisions de désignation d'espèces pour les actions coopératives. On considère généralement qu'il s'agit d'activités menées en vue de la conclusion d'Accords, de rédaction et d'application de Plans d'action et de partage des connaissances sur les actions réalisées par les Parties à titre individuel. De même, il existe peu de documentation sur les résultats de telles actions en termes d'impact sur l'état de conservation des espèces, nonobstant la demande formulée dans la Recommandation 5.2 de fournir des mises à jour régulières. Dans une certaine mesure, des informations pertinentes sont néanmoins intégrées aux rapports des groupes de travail taxonomiques, régulièrement étudiés par le Conseil scientifique.

Relation avec les « actions concertées »

26. Pour disposer d'un aperçu complet de la situation, il convient d'aborder brièvement le mécanisme d'« actions concertées », qui peut également être considéré comme complémentaire du mécanisme d'actions coopératives, en cela qu'il s'adresse aux espèces inscrites à l'Annexe I de la CMS. Les actions concertées sont plus anciennes que les actions coopératives, puisqu'elles ont été introduites par la Résolution 3.2 de la COP3, en 1991. Le paragraphe 1 de la Résolution crée un mécanisme permettant à la COP d'examiner « un nombre choisi d'espèces figurant à l'Annexe I en vue de recommander des initiatives dont ces espèces puissent bénéficier », tandis que le paragraphe 4 charge le Secrétariat et le Conseil scientifique d'« encourager et d'aider les Parties à prendre des mesures concertées pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention, en utilisant dans la mesure du possible les mécanismes de coopération bilatérale et multilatérale existants ».

27. Le processus d'action concertée a une portée plus large que celui d'action coopérative, dans le sens où l'obligation d'action est impliquée par la Convention dans son intégralité, et étant conçu spécifiquement pour garantir l'application collective des parties pertinentes des articles II, III et VII.5 de la CMS. La Convention prévoit la préparation de rapports d'évaluation et suggère fortement qu'une sorte de Plan d'action est nécessaire dans la plupart des cas. L'utilisation d'instruments bilatéraux et multilatéraux est encouragée pour fournir un contexte juridique aux Plans d'action. Certains évoluent vers des MdA ou d'autres instruments conclus au titre de la Convention, l'activité concernée pouvant ainsi suivre une trajectoire parfois similaire à celle des actions coopératives et/ou de nouveaux Accords.

28. Il existe d'autres domaines de convergence entre les deux mécanismes. Lors de la COP8 en 2005, trois mammifères des zones arides d'Asie centrale ont été désignés dans la Recommandation 8.28 pour des actions coopératives. L'objectif affiché³ était de faciliter leur intégration à l'action concertée concernant les espèces des régions arides (ce qui a effectivement eu lieu). La nécessité ou l'opportunité d'une telle marche à suivre peuvent faire l'objet d'un futur débat.

29. Pour la première fois en 2008, lors de la COP9, les décisions de la COP relatives à la mise à jour des deux listes ont été combinées en une seule décision (Rés.9.1) contenant deux tableaux. La Résolution identifie ainsi 53 espèces pour les actions concertées pour la période triennale 2008-2011. Cette pratique semble utile et son adoption est recommandée pour les COP à venir.

30. L'application des actions concertées, telle qu'elle a été présentée par les Parties dans son rapport pour la période 2009-2011, a été résumée pour la présente COP dans le document PNUE/CMS.Conf.10.12, qui comprend également des informations plus détaillées sur les actions concernant les antilopes sahélo-sahariennes et les mammifères des zones arides d'Eurasie.

Analyse du Conseil scientifique concernant l'évaluation du processus d'action coopérative

31. En réponse à la demande de la COP7 dans la Rec.7.1, susmentionnée, d'examiner la pratique actuelle concernant l'identification et l'application des actions coopératives, le Conseil scientifique, lors de sa 12^{ème} réunion en 2004, a étudié un document intitulé « Actions concertées, Accords et actions en coopération » (CMS/ScC12/Doc.6), décrivant de façon générale comment les trois processus avaient été créés et quels étaient leurs objectifs.

3 Source : Document PNUE/CMS/Conf.9.16 : *Instruments opérationnels de la Convention sur les espèces migratrices.*

32. Lors des débats, les membres du Conseil ont remarqué que les actions coopératives avaient été comprises et appliquées différemment selon les endroits, et que la distinction entre action coopérative et concertée s'était parfois estompée, mettant en évidence le besoin de redéfinir les objectifs respectifs de chaque mécanisme de manière plus précise. La façon de considérer l'action coopérative, soit en tant que précurseur à la conclusion d'un Accord passé au titre de l'article IV, soit en tant que solution de substitution à un tel Accord, semble avoir évolué au fil des ans. Le Conseil a demandé au Secrétariat d'étudier le document d'évaluation à la lumière des discussions et de le rapporter à leur prochaine réunion.

33. Lors de sa 13^{ème} réunion en 2005, le Conseil a bien réexaminé le sujet (CMS/ScC.13/Doc.6) et reconnu le besoin d'une meilleure compréhension commune du rôle des actions coopératives et d'une correction des incohérences de la liste existante (quant aux raisons justifiant l'inclusion de différentes espèces). La confusion quant au type d'action à mettre en œuvre à la suite de l'élaboration de la liste aurait également limité l'efficacité du mécanisme, qui se révèle ainsi, de ce point de vue, inférieur à celui d'actions concertées.

34. Un sous-groupe, créé pour pousser plus loin le débat, a conclu que l'approche la plus efficace pour le Conseil serait de redéfinir l'objectif des actions coopératives en se fondant sur l'intention première de la Rec.5.2 et de respecter son rôle plus rigoureusement, ainsi que le spécifie la Recommandation, à savoir de désigner les espèces de l'Annexe II devant être intégrées à la liste des actions coopératives. Cependant, la Recommandation elle-même ne spécifie pas la façon dont ce rôle doit être rempli, et plus de précisions pourraient se révéler utiles. Alors, la liste des espèces pourra elle aussi être révisée.

Discussion à la COP9

35. Aucune autre décision relative à ces sujets n'a été prise. En 2008, la COP9 a étudié un document détaillé sur les « Instruments opérationnels de la Convention sur les espèces migratrices » (PNUE/CMS/Conf.9.16), comprenant un certain nombre de suggestions visant à rationaliser la nomenclature et le fonctionnement des actions coopératives, des actions concertées, des Accords et des autres initiatives. À cette étape, l'entente entre les Parties n'était cependant pas suffisante pour prendre des décisions à ce sujet, les débats s'étant d'ailleurs axés sur les dispositifs institutionnels pour les Accords. Néanmoins, comme indiqué plus haut, la COP9 a modifié un aspect des pratiques précédentes en actualisant les listes d'espèces désignées pour les actions concertées et coopératives au sein d'une même Résolution, au lieu d'adopter une Résolution pour les actions concertées et une Recommandation séparée pour les actions coopératives.

Résumé des principaux points de difficulté soulevés⁴

Point (i) : Clarifier l'objectif de la désignation d'une espèce pour une action coopérative

36. La désignation d'une espèce pour une action coopérative suscite incohérence et incertitude quant à son objectif premier, qui peut être de fournir

- (a) une solution moins onéreuse visant à remplacer la conclusion d'un Accord au titre de l'article IV de la CMS, peut-être lorsque le besoin d'un tel Accord est moins pressant ou que sa faisabilité est plus faible, ou
- (b) une action plus rapide et immédiate conçue pour évoluer vers un Accord, lorsque le besoin est *plus* pressant.

Les décisions prises au fil des années ont reflété différents points de vue à différents moments et, en pratique, dans certains cas ponctuels, la fonction des actions coopératives a sans aucun

4 Les recommandations concernant les actions à mener en réponse à ces difficultés sont données à la fin du présent document.

doute évolué, soit pour stimuler la conclusion d'un Accord, soit pour en alléger le besoin immédiat.

37. Des situations hybrides (c) peuvent également survenir lorsqu'une action coopérative substitue un Accord dans le cadre de circonstances données, lesquelles peuvent potentiellement se poursuivre indéfiniment, et devient précurseur d'un Accord lorsque lesdites circonstances changent ou si certaines conditions sont réunies (par exemple si le fait d'envisager la conclusion d'un Accord devient politiquement ou financièrement réalisable alors qu'il ne l'était pas auparavant).

38. Les Parties contractantes pourraient déterminer laquelle de ces définitions correspond le mieux à l'objectif des actions coopératives. Elles pourraient également considérer que les trois sont valables, ce qui nécessiterait néanmoins de définir de façon plus explicite le but recherché pour chaque cas. (Des exemples pratiques des différentes façons de mettre en place des actions coopératives se révéleraient sûrement utiles).

Point (ii) : Les actions coopératives sont-elles plutôt considérées comme limitées dans le temps ou à durée indéterminée ?

39. Cette question est liée à la façon dont les désignations d'espèces pour les actions coopératives ont généralement eu lieu : les actions étaient rattachées à une période triennale spécifique, puis souvent reconduites pour la période suivante de façon plus ou moins automatique, générant ainsi une certaine ambiguïté. La réponse dépend aussi de la façon d'envisager le Point (i) ci-dessus : si l'objectif retenu est le (a) ou le (c), les désignations sont par conséquent à durée indéterminée, tandis que dans les cas où l'objectif (b) est retenu, la durée de la période de couverture nécessaire avant la conclusion d'un Accord est vraisemblablement connue. Dans un cas comme dans l'autre, le choix d'une période d'activité triennale ne suit aucune logique particulière.

40. Dans les scénarios décrits ci-dessus, l'unique fin envisagée pour une action coopérative est la conclusion d'un Accord visant à en prendre le relais, censé durer indéfiniment. En théorie, il existe d'autres fins possibles. Par exemple, s'il s'avère dans un cas précis qu'une action coopérative ne fonctionne pas en pratique et que les perspectives de conclure un Accord sont nulles, le maintien de l'espèce sur la liste n'aurait donc aucune utilité. Au contraire, l'action pourrait se révéler très efficace et entraîner le rétablissement de l'espèce dans un état de conservation favorable se maintenant de lui-même et rendant la poursuite de la coopération internationale inutile. Cette situation rendrait nécessaire la suppression des espèces concernées de l'Annexe II. Si ces hypothèses sont moins probables que celles décrites plus haut, elles ne doivent pourtant pas être ignorées, notamment la dernière, l'obtention d'un état de conservation favorable étant après tout l'objectif final. (Quoi qu'il en soit, l'amélioration des évaluations systématiques de ce type de résultats concrets est souhaitable).

41. L'article IV de la Convention comporte une contradiction, l'alinéa 1 laissant entendre que, par définition, toutes les espèces de l'Annexe II devraient bénéficier d'un Accord/coopération internationale, tandis que l'alinéa 3 suggère que la mise en place éventuelle d'un Accord/coopération internationale est une décision devant se prendre au cas par cas. L'interprétation fournie par l'alinéa 1 est peut-être la plus logique. Hormis dans la dernière hypothèse de fin, décrite au paragraphe précédent, tout ceci laisse entendre que la liste d'espèces couvertes par une action coopérative ou par un Accord peut continuer de s'allonger jusqu'à concerner l'intégralité de l'Annexe II. (La gestion pratique d'une telle situation est une question qui va au-delà de la portée du présent document).

Point (iii) : Aborder l'Annexe II de façon plus équilibrée

42. L'Annexe II comprend des espèces qui :
- sont couvertes par une action coopérative ;
 - sont couvertes par un Plan d'action pour une espèce individuelle ;
 - sont couvertes par un accord ;
 - ne sont pas couvertes par une action coopérative mais font déjà l'objet d'efforts pour la conclusion directe d'un Accord ;
 - ne sont pas couvertes par les instruments susmentionnés mais font l'objet de propositions actives pour y parvenir et
 - ne font l'objet d'aucune attention particulière (malgré leur besoin d'une telle attention - voir paragraphe 41 ci-dessus).

43. Les chiffres et les exemples donnés aux paragraphes 22 et 23 du présent document fournissent quelques informations sur l'application des différentes actions. Ces chiffres ont augmenté de façon organique et ne sont le résultat ni d'une stratégie déterminée, ni d'un ensemble de priorités. L'ampleur des actions réalisables à un moment donné n'a pas non plus été un facteur de décision privilégié. La mise au point d'une conception plus stratégique de la façon dont les différents instruments peuvent se compenser pour l'Annexe II ainsi qu'une planification répondant à un délai plus adapté (par exemple celui d'un Plan stratégique) peuvent constituer une piste à suivre. Ces éléments méritent un débat plus approfondi.

Point (iv) : Processus de proposition d'une orientation

44. Les débats de la 13^{ème} réunion du Conseil scientifique, en 2005, ont souligné les incohérences en matière de justifications relatives à l'intégration de différentes espèces sur la liste des actions coopératives, le besoin d'une rigueur accrue du Conseil de remplir son rôle dans ce processus et le manque de précisions quant à la façon de le remplir. L'amélioration de la cohérence, de l'objectivité, de l'achèvement et de la transparence du processus semble possible et pourrait bénéficier de l'élaboration d'un document d'orientation.

Point (v) : Espèces couvertes à la fois par un Accord et par une action coopérative

45. Cette situation peut sembler aberrante mais survient le plus souvent en raison de disparités en matière de portée géographique, et dépend du caractère total ou partiel de la couverture de l'aire de répartition de l'espèce par le mécanisme concerné. En théorie, une explication rationnelle peut justifier l'utilisation de différents mécanismes pour différentes zones de l'aire de répartition d'une espèce. Si en principe, l'application d'un mécanisme devrait concerner l'intégralité de l'aire de répartition d'une espèce, l'unité de la liste étant l'espèce, dans certaines circonstances il peut être intéressant d'étudier d'autres approches afin de disposer de moyens plus explicites.

Point (vi) : Préciser le(s) type(s) d'action à mettre en place après l'inscription sur la liste

46. La désignation d'une espèce pour une action coopérative ne peut pas se faire uniquement parce que le caractère défavorable de son état de conservation satisfait certains critères de gravité. Il faut également pouvoir déterminer de quelle façon l'espèce concernée pourra tirer parti de la coopération internationale. Au fil des ans, la quantité de détails fournis concernant ce dernier aspect au moment de l'inscription de l'espèce a fortement varié selon les cas, et le type d'action à mettre en place après l'inscription s'est caractérisé par un certain manque de clarté (par exemple sur le rôle des Accords, abordé plus haut).

47. Les Plans d'action constituent un instrument simple pouvant être mis en place à la suite de l'inscription à la liste d'actions coopératives. La diversité des contextes dans lesquels il est possible d'élaborer un Plan d'action dans le cadre de la CMS peut porter à confusion, un tel Plan pouvant en effet survenir :

- dès le début, en tant que partie intégrante d'un Accord ;
- en réponse à la désignation d'une espèce de l'Annexe I pour une action concertée ;
- en réponse à la désignation d'une espèce de l'Annexe II pour une action coopérative, sans qu'un Accord soit nécessaire à son exécution, et
- en tant qu'initiative spontanée sans lien avec les situations envisagées ci-dessus.

En outre, et du moins en théorie, ces situations peuvent se recouper ou fusionner (par ex : un Plan peut couvrir des espèces figurant aux deux annexes).

48. Les raisons expliquant le choix de telle ou telle solution ne sont pas clairement précisées, le pour et le contre des différentes options (par ex. : traiter les espèces figurant aux Annexes I et II ensemble ou séparément), et notamment les multiples subtilités juridiques pouvant survenir, n'étant sans doute pas tout à fait compris. Des incertitudes peuvent également apparaître lorsqu'un Plan d'action indépendant, utilisé pour mettre en œuvre une décision d'action coopérative, est par la suite intégré à un Accord conçu pour renforcer la mesure. Il pourrait convenir d'élaborer un document d'orientation sur ces sujets, éventuellement sous la forme d'un vaste menu d'options couvrant tous les types de mesures qui constituent potentiellement une réponse valable aux inscriptions sur la liste des actions coopératives.

Point (vii) : Déterminer et évaluer l'impact des actions coopératives

49. Ce point traite du suivi de l'impact des mesures prises en réponse aux inscriptions sur la liste des actions coopératives, ainsi que des informations rapportées au Conseil scientifique et à la COP pour permettre une comparaison des mesures avec leurs objectifs, une évaluation de leur efficacité, la prise de nouvelles décisions et pour tirer les leçons de ces expériences. Il ne s'agit là que d'une bonne gestion de projet, mais actuellement, cette gestion semble au mieux légèrement improvisée et plus ou moins complète. Une fois encore, une orientation pourrait se révéler utile, tout comme l'élaboration d'un processus standard de rapport simplifié.

Point (viii) : Rationaliser les différents processus et leurs dénominations

50. Le document Conf.9.16 de la COP, mentionné plus haut, évoque les débats qui ont eu lieu quant à la terminologie relative aux processus de la CMS pour les Accords, les actions concertées, les actions coopératives et les Plans d'action, et suggère une rationalisation des différents mécanismes qui seraient réduits au nombre de trois et porteraient les noms simplifiés d'« Accords de la CMS », d'« Actions concertées » et d'« Initiatives ». Si les Parties n'ont pas pris de décision à ce sujet et que le débat n'a pas été davantage développé, la question reste néanmoins d'actualité.

Point (ix) : Déterminer la forme la plus adaptée pour les futures décisions de la COP relatives aux listes d'actions coopératives

51. Comme indiqué plus haut, l'approche relative à l'élaboration des décisions de la COP sur les inscriptions aux listes d'actions coopératives a évolué au fil des ans. Lors de la COP9, les décisions relatives aux actions coopératives et concertées ont été regroupées dans une même Résolution, ce qui semble avoir renforcé la cohérence entre les deux processus.

52. Certains éléments abordés plus haut pourraient également, avec la contribution du Conseil scientifique, se révéler utiles à l'élaboration de ces futures décisions, par exemple :
- préciser, pour chaque cas, l'objectif et le délai de la mesure (et éviter de choisir une période triennale par défaut) ;
 - préciser ce qu'advient aux espèces dont la suppression de la liste est envisagée ;
 - indiquer, si possible, le type d'action devant être mise en place à la suite de l'inscription d'une espèce sur la liste, et
 - définir des obligations précises en matière de suivi et de rapport.

Il conviendrait également de commenter la position vis-à-vis d'autres sujets de priorité relatifs aux espèces figurant à l'Annexe II, afin de préciser, par exemple, des éléments indiquant rapidement le besoin d'une future attention ou de clarifier la complémentarité entre les actions coopératives et les autres mécanismes.

53. Pour servir de fondement à la Résolution, la COP pourrait utiliser, à chacune de ses sessions, un document (élaboré par le Secrétariat, en collaboration avec le Conseil scientifique) détaillant l'état de l'Annexe II dans son intégralité en termes de mesures appliquées pour les espèces qui y figurent, en fonction des catégories mentionnées au paragraphe 42 du présent document.

Liens avec le processus d'inscription initiale des espèces à l'Annexe II

54. Le texte de la Convention définit deux critères pour l'inscription d'espèces à l'Annexe II, à savoir (i) le caractère défavorable de leur état de conservation et (ii) leur nécessité ou leur capacité de bénéficier de la coopération internationale, laquelle comprend les « accords internationaux » tels que prévus dans le contexte de la CMS.

55. Si l'« état de conservation défavorable » est défini par la Convention elle-même, peu de détails sont en revanche fournis quant aux fondements sur lesquels l'évaluation de ces deux critères devrait reposer. Dans son rapport de 2002 à la COP7, le Conseil scientifique étudie l'interprétation du caractère défavorable de l'état de conservation, et en particulier les critères utilisés par l'UICN pour l'élaboration de sa liste rouge visant à classer les espèces dans les catégories d'espèces menacées. Si le système de l'UICN a fourni une aide directement applicable en termes d'évaluation concernant l'inscription des espèces à l'Annexe I, il s'est révélé moins pertinent pour évaluer les deux critères devant être satisfaits pour l'inscription à l'Annexe II. Par exemple, il se peut qu'une sous-population donnée d'une espèce ne soit pas intégrée à la liste rouge de l'UICN mais exige, selon l'opinion des Parties, une action spéciale en faveur de sa conservation.

Conclusion et recommandations

56. De nombreuses réussites sont à signaler quant à l'application des mesures prises au titre de la CMS pour promouvoir la conservation et la gestion durable des espèces figurant à l'Annexe II, y compris l'impressionnant déploiement d'Accords, de Mémoires d'Entente et d'autres instruments actuellement en vigueur. En ce qui concerne le mécanisme d'« actions coopératives », auquel s'est intéressé ce document, il existe également d'indéniables réussites, et certaines actions ont notamment permis la couverture par un Accord des espèces concernées en temps et en heure.

57. À ce jour, cinq COP ont adopté des décisions visant à accorder une attention spéciale à des espèces choisies figurant à l'Annexe II au moyen d'actions coopératives, devenues un mécanisme couramment utilisé pour signaler des priorités et encourager des mesures de ce type. Cependant, le nombre total d'espèces inscrites par les cinq COP jusqu'à aujourd'hui

s'élève à 68 (voir paragraphe 18 du présent document), ce qui représente moins de 10% de toutes les espèces figurant à l'Annexe II, et à peine plus de 10% des espèces n'étant actuellement pas couvertes par un Accord existant. Les Accords eux-mêmes concernent moins de 40% des espèces figurant à l'Annexe II (voir les données du paragraphe 22 du présent document). Jusqu'ici, la Convention semble donc avoir été incapable d'accorder une attention active aux besoins en termes de conservation de la plupart des espèces de l'Annexe.

58. En ce qui concerne le mécanisme d'actions coopératives à proprement parlé, il est évident que malgré le fort degré de motivation et d'intérêt, il existe un certain nombre de confusions et de contradictions qui peuvent être considérées comme des faiblesses en matière de conception du système. Le présent document en a étudié plusieurs, avec l'intention d'encourager les réflexions en vue d'une amélioration potentielle. Quelques-unes des possibilités qui ont émergé de cette étude sont énumérées dans la liste suivante, non exhaustive, sous forme de dix recommandations-clés :

- i) Conduire une analyse de l'Annexe II dans son intégralité pour identifier les espèces ayant déjà été couvertes (et dans quelle mesure) par quel mécanisme pertinent de la CMS, et résumer les besoins futurs en termes d'actions de conservation pour chaque espèce (avec les priorités correspondantes) en fonction des mécanismes disponibles. (*Secrétariat*)
- ii) Étudier les raisons pour lesquelles les espèces dont l'intégralité de l'aire de répartition est couverte par un instrument existant de la CMS sont maintenues sur la liste d'actions coopératives ou concertées et supprimer celles dont le maintien sur la liste ne répond à aucune raison justifiée. (*Conseil scientifique, COP*).
- iii) Élaborer des justificatifs, des *critères* et un document d'orientation adaptés pour l'identification des espèces candidates aux actions coopératives, en vue de renforcer la rigueur scientifique, l'objectivité, la cohérence, le bon achèvement et la transparence du processus. (*Conseil scientifique, Parties, Secrétariat*).
- iv) Rendre explicite, au cas par cas, l'objectif de la désignation d'une espèce pour une action coopérative dès qu'une proposition d'inscription est faite ou dès qu'une décision d'inscription est prise en indiquant, par exemple, si l'action coopérative constitue un préalable urgent à la conclusion d'un Accord, une solution de remplacement à durée indéterminée ou une solution visant à suppléer l'Accord le temps que certaines conditions données soient réunies. (*Conseil scientifique, COP*).
- v) Développer des lignes directrices pour aider les Parties à envisager l'ensemble des options disponibles pour répondre aux inscriptions d'espèces sur la liste d'actions coopératives. (*Secrétariat*).
- vi) Créer un processus visant à rassembler les informations relatives aux résultats des décisions précédentes de la COP sur la désignation d'espèces pour des actions coopératives, y compris concernant l'impact sur l'état de conservation de l'espèce concernée, et à transmettre ces informations à la COP. (*Conseil scientifique, organisations collaboratrices, Secrétariat*).
- vii) Commander une évaluation globale indépendante sur l'utilité et l'impact du mécanisme d'actions coopératives en termes d'état de conservation des espèces concernées ainsi que d'efficacité en matière de gouvernance et de fonctionnement du mécanisme par

rapport aux autres processus de la CMS, en vue de recommander de nouvelles améliorations ou des réformes appropriées du système. (*Secrétariat*).

- viii) Développer une position stratégique sur l'utilisation des mécanismes de la CMS disponibles pour la conservation et la gestion durable des espèces de l'Annexe II, si possible en lien avec le Plan stratégique et abordant entre autres la complémentarité des rôles de ces mécanismes, leur couverture taxonomique et géographique, leur relation vis-à-vis des actions concertées pour les espèces de l'Annexe I ainsi que les possibilités de rationalisation de l'ensemble des mécanismes disponibles pour les deux Annexes. (*Secrétariat, Conseil scientifique, Comité permanent, Parties*).
- ix) Élaborer un guide clair sur le fonctionnement des processus d'actions concertées et coopératives, pour utilisation par les Parties et les partenaires. (*Secrétariat*).
- x) Créer et adopter un modèle pour les décisions de la COP sur l'élaboration des listes d'espèces pour les actions coopératives et concertées, impliquant l'inclusion des deux listes à une unique Résolution et intégrant notamment les autres éléments signalés à ce sujet au paragraphe 52 du présent document. (*Secrétariat, Conseil scientifique, Comité permanent*).

Action requise :

La Conférence des Parties doit :

- a. débattre de l'analyse proposée par le présent document et de ses implications pour le fonctionnement futur des mécanismes de la CMS disponibles pour promouvoir la conservation et la gestion durable des espèces figurant à l'Annexe II ;
- b. approuver les dix recommandations faites au paragraphe 58 du présent document, en donnant dans la mesure du possible des conseils quant à la marche à suivre détaillée pour chaque cas ;
- c. proposer de nouvelles contributions financières volontaires ou d'autres formes adaptées d'appui pour réaliser les tâches décrites dans les recommandations susmentionnées, et
- d. adopter le projet de Résolution sur les actions concertées et coopératives contenu dans le document PNUE/CMS/Rés.10.23, ainsi que toutes les recommandations connexes formulées lors de la 17^e réunion du Conseil scientifique portant sur la suppression d'espèces des listes d'actions concertées et coopératives lorsque l'intégralité de l'aire de répartition desdites espèces est couverte par un instrument de la CMS existant.