



CONVENTION SUR LES ESPECES MIGRATOIRES

Distr: Générale

UNEP/CMS/Conf.9.16
19 Novembre 2008

Original: Anglais
Traduction: Français

NEUVIÈME SESSION DE LA
CONFERENCE DES PARTIES
Rome, 1-5 Décembre 2008
Agenda Item 12.0, 13.0

INSTRUMENTS OPERATIONNELS DE LA CONVENTION SUR LES ESPECES MIGRATOIRES

Le Secrétariat du CMS fait circuler par la présente, pour information des participants à la 9^e Conférence des Parties à la Convention, un commentaire indépendant sur le document préparé et soumis par le Docteur Pierre Devillers - Vice-Président du Conseil Scientifique du CMS – sur l'évolution des instruments de CMS. Cette contribution est prévue pour stimuler le débat sur le développement de la politique du CMS et ne reflète pas nécessairement les vues des Parties du CMS, du Conseil Scientifique ou du Secrétariat du CMS.

La base légale du CMS fournie par le texte de la Convention (UNEP/CMS Inf Doc 9.1) et les nombreuses résolutions, recommandations et accords constituent la base de ce document. Le document évalue le mandat du CMS fourni par ces sources et discute de la faisabilité d'instruments individuels agissant dans un cadre cohérent. Il met en lumière quelques uns des défauts potentiels et des points de développement nécessaires ou de clarification, qui pourraient être adressés par les participants à la 9^e Conférence des Parties CMS. Les conseils préliminaires pour les révisions et autres aspects comme le financement des accords et la tendance vers les instruments multi-espèces sont fournis dans la deuxième partie du document.

Action demandée :

La Conférence de Parties pourrait envisager :

- a) De s'organiser pour que le document soit discuté par un Groupe de Travail pendant la CDP9 et peut être aussi dans des groupes de travail inter-sessions postérieurs.
- b) Commenter en particulier la suggestion que le CMS serait mieux servi en utilisant les accords de manière flexible et en particulier dans leur forme sans engagement juridique, comme un des instruments clé au sein d'une approche multi-espèces dans laquelle les accords, les actions concertées ou coopératives et autres initiatives du CMS sont liés en synergie sous le parapluie du CMS.

Soumission des commentaires :

Le Secrétariat du CMS encourage les commentaires des Parties sur le document présenté. Ces commentaires doivent être soumis au Secrétariat du CMS (mailto:secretariat@cms.int) avant le 25 Novembre 2008. Les commentaires seront enregistrés mais pas incorporés dans le document avant la CDP9. Un rapport révisé post-CDP est envisagé, lequel sera distribué à toutes les Parties point focal.

INSTRUMENTS OPERATIONNELS DE LA CONVENTION SUR LES ESPECES MIGRATOIRES

1. INSTRUMENTS OPERATIONNELS DANS LE TEXTE DE LA CONVENTION ET LES RESOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS POSTERIEURES

Un instrument opérationnel est nécessaire quand la Convention appelle à une action concertée par les Parties comme indiqué au paragraphe 6 du Préambule de la Convention.

De tels appels pour une action arrivent :

1 Dans l'article II, paragraphe 3, alinéa a, pour lequel « *les Parties doivent promouvoir, coopérer avec et porter les recherches liées aux espèces migratoires* ».

2 Dans l'Article II, paragraphe 3, alinéa b et dans l'Article III, paragraphes 4 et 5, qui stipulent que « *les Parties devront faire tout leur possible pour apporter une protection immédiate aux espèces migratoires incluses dans l'Annexe I* », que « *les Parties qui sont des Etats de l'Aire de Répartition d'espèces migratoires listées dans l'Annexe I devront faire tout leur possible pour préserver et, quand c'est possible et approprié, restaurer les habitats des espèces qui sont très importantes en éliminant les dangers d'extinction qui menacent ces espèces ; de prévenir, éliminer, compenser ou minimiser, de manière la plus appropriée, les effets adverses des activités ou obstacles qui empêchent la migration des espèces, et, dans la mesure appropriée du possible, prévenir, réduire ou contrôler les facteurs qui mettent en danger ou aggravent le danger sur les espèces, en incluant le contrôle strict de l'introduction, le contrôle ou l'élimination, des espèces exotiques déjà introduites* » et que « *les Parties qui sont des Etats de l'Aire de Répartition d'espèces migratoires listées dans l'Annexe I devront interdire la prise d'animaux appartenant à de telles espèces* », avec des exceptions spécifiées.

3 Dans l'Article II, paragraphe 3, alinéa c et Article IV, paragraphe 3, qui stipule, respectivement que « *les Parties devront faire tout leur possible pour conclure des ACCORDS couvrant la conservation et la gestion des espèces migratoires incluses dans l'Annexe II* » et que « *les Parties qui sont des Etats de l'Aire de Répartition des espèces migratoires qui sont listées dans l'Annexe II devront faire tout leur possible pour conclure des ACCORDS quand ceux-ci bénéficieront aux espèces et devront donner la priorité aux espèces qui sont dans un statut de préservation défavorable* ».

4 Dans l'Article IV, paragraphe 4, où « *les Parties sont encouragées à entreprendre des actions avec l'objectif de conclure des accords pour toute population ou toute partie géographiquement séparée de la population de toute espèce ou des taxons inférieurs d'animaux sauvages, dont les membres traversent périodiquement une ou plusieurs frontières juridictionnelles nationales* ».

L'exigence 1 au dessus (Article II, paragraphe 3, alinéa a) peut être regardée comme la base pour la recherche, l'augmentation de la prise de conscience de l'augmentation de la capacité des projets et programmes de la Convention, comme le Groupe de Travail de la Grippe Aviaire, Vue d'Ensemble du Contrôle de la Vie Sauvage ou l'Année du Dauphin. Les instruments spécifiques établis par la Convention ou désignés dans le cours de sa mise en œuvre pour satisfaire aux exigences 2, 3 et 4 sont résumés ci-dessous.

1.1 Article IV, paragraphe 3, ACCORDS

Les instruments opérationnels envisagés par l'article IV, paragraphe 3, appelé ACCORD, en majuscules, est l'instrument à propos duquel le texte de la Convention donne le plus de détails. C'est l'instrument principal à travers lequel les besoins de préservation et gestion des espèces de l'Annexe II peuvent être satisfaits. Des directives sur le contenu et la forme des ACCORDs sont explicitement fournis par la Convention, mais ils sont incomplets, et aucune Résolution des Conférences des Parties successives ne s'est penché dessus.

La Convention est plus explicite sur ce que devrait être le contenu à propos de la préservation et de la gestion de tels accords. Ceci est détaillé dans l'Article V, paragraphe 1, Article V, paragraphe 4, alinéa f, et Article V, paragraphe 5.

La Convention est aussi très explicite sur les obligations de rapport de tous les corps qui seraient constitués sous un ACCORD à la Conférence des Parties (Article VII, paragraphe 5, alinéas d et e – ce dernier donnant des pouvoirs de contrôle à la Conférence des Parties), au Conseil Scientifique (Article VIII, paragraphe 5, alinéas a et d, encore une fois donnant des pouvoirs de contrôle au Conseil Scientifique), et au Secrétariat (Article IV, paragraphe 5, Article IX, paragraphe 4, alinéas b et h).

Le cadre de l'ACCORD est couvert par l'article V, paragraphes 2 et 3. Un accord devrait :

- couvrir toute l'étendue des espèces migratoires concernées
- être ouverte à l'accession par tous les États de l'aire de répartition de ces espèces, Parties ou pas
- quand c'est possible, être multi-espèces

Ces directives ont été publiées dans la Résolution 3.5 pour l'Article IV, paragraphe 4, accords mais jamais pour l'Article IV, paragraphe 3, ACCORDs. Pris littéralement, elles pourraient rendre difficile les accords basés sur la géographie sous l'Article IV, paragraphe 3, à moins que les populations concernées soient explicitement identifiées (comme pour le Plan d'Action du CAF) et assimilés aux « espèces ».

Dans la forme actuelle de l'Article IV, paragraphe 3, ACCORDs, les directives de la Convention sont beaucoup plus limitées, entièrement incluses dans l'Article V, paragraphe 4 :

- l'ACCORD doit inclure une liste d'espèces avec l'indication de l'étendue et les routes de migration (alinéas a et b)
- Un point focal pour la mise en œuvre de l'ACCORD doit être désigné dans chaque partie (alinéa c)
- **Si nécessaire**, un «*mécanisme approprié*» doit être établi pour assister l'accomplissement des objectifs de l'ACCORD, pour contrôler son efficacité, et pour préparer les rapports pour la Conférence des Parties [de la Convention] (alinéa d)
- Les procédures doivent être fournies pour le règlement des conflits (alinéa e)

Sur le type précis du document juridique qui doit être adopté pour enregistrer l'ACCORD et pour soutenir sa mise en œuvre, la Convention est muette et aucune Résolution n'a jamais ajouté aucune indication. Par exemple, l'Article I, paragraphe 1, alinéa j « définit » un ACCORD comme un « accord international » « comme indiqué par les Articles IV et V de cette convention », articles qui n'incluent aucune autre définition.

The Convention and its Resolutions do not explicitly state whether an Article IV, paragraph 3, AGREEMENT should be legally binding or not, but it can be inferred, from the negotiation intents and a number of indices, that it should. En effet, un ACCORD est décrit dans l'Article 1, paragraphe 1, alinéa j comme un *“accord international”* que le Bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume Uni définit comme *“Un accord entre deux ou plusieurs États qui créent les droits et les obligations liés au droit international”*. En outre une distinction claire entre les ACCORDS de l'Article IV, paragraphe 3 et les Accords de l'Article IV, paragraphe 4, est réaffirmée dans les Résolutions 2.6 et 3.5. Il est clair que l'emploi des lettres majuscules pour les ACCORDS de l'Article IV, une particularité de CMS apparemment autrement inconnue dans le droit international, était utilisée pour indiquer que cela correspond à l'option (1) dans la définition des accords fixés par le PNUE, Division de Droit d'Environnement et des Conventions, *“Terme générique pour un instrument international d'engagement juridique. Dans ce sens, il englobe plusieurs instruments, comme des traités, des conventions, des procès-verbaux, des accords verbaux”*, et pas à l'option (2), *“ Terme spécifique qui est employé pour désigner des instruments internationaux qui sont habituellement moins formels et qui concernent une sphère de sujets plus étroite que des traités”*.

1.2. Les accords de l'Article IV, paragraphe 4

L'Article IV, paragraphe 4 inclut une extension possible de l'Article IV, paragraphe 3, cependant encouragée que nécessaire. Cette extension procède en deux directions :

1. L'Article IV, paragraphe 4 autorise l'extension des règlements de l'Article IV, paragraphe 3, qui sont limités aux espèces de l'Annexe II, à *“toute population ou une partie de population de toutes espèces ou d'animaux sauvages de taxon inférieur géographiquement séparée, dont les membres croisent périodiquement une ou plusieurs frontières juridiques nationales”*, donc aux espèces en Annexe I ou aux espèces qui ne se trouvent dans aucune annexe, à condition qu'ils incluent des individus qui croisent les frontières. Dans le texte original de Convention, c'était la seule extension envisagée depuis que l'ACCORD a été écrit de la même façon, avec des majuscules, dans les deux paragraphes (reporté Résolution 2.6).

2. Les Résolutions 2.6 et 3.5 ont recommandé pour les accords de l'Article IV, paragraphe 4, un caractère moins formel que pour l'Article IV, paragraphe 3. Cependant elles indiquent qu'un tel instrument *“peut”* constituer le premier pas vers la conclusion d'un *“ACCORD”* *“selon l'Article V”* (Résolution 2.6) mais dans certains cas *“ceci pourrait ne pas être approprié”* (Résolution 3.5).

Prenant en considération les deux extensions ensemble un accord de l'Article IV, paragraphe 4, qui peut concerner toutes espèces en rapport par les passages transfrontaliers, Annexe I, Annexe II ou qui ne sont pas présentes dans les Annexes. Il sera normalement mis en œuvre par un outil moins formel (probablement sans engagement juridique) que l'ACCORD de l'Article IV, paragraphe 3, mais il peut évoluer en tel accord.

Le contenu d'un accord de l'Article IV, paragraphe 4 n'est pas élaboré pendant la Convention ou dans des résolutions postérieures, sauf dans les termes très généraux de l'Article IV, paragraphe 4 lui-même, car aucune référence est faite dans le paragraphe 4 à l'Article V, paragraphe 4 et Article V, paragraphe 5 qui couvrent le contenu pour les ACCORDS de l'Article IV, paragraphe 3.

Les obligations de rapport de corps qui seraient constitués sous un accord de l'Article IV,

paragraphe 4 sont les mêmes que pour un ACCORD de l'Article IV, paragraphe 3. Il est prescrit explicitement par Résolution 3.5.

Le cadre des accords de l'Article IV, paragraphe 4 était aussi explicitement prévu pour être le même que celui des ACCORDS de l'Article IV, paragraphe 3, y compris, en Résolution 2.6, l'obligation de couvrir toute la catégorie d'espèces et l'adhésion possible de tous les États de l'aire de répartition, mais ces obligations furent supprimées par la Résolution 3.5, paragraphe 3.

Sur le formulaire adopté par les accords de l'Article IV, paragraphe 4, la Convention et les Résolutions postérieures ne donnent aucune recommandation, car elles n'énumèrent pas d'Article V, paragraphe 4 parmi les dispositions à appliquer. Donc, il est inutile d'inclure une liste d'espèces ou d'avoir un point focal sur la mise en œuvre dans chaque partie, deux conditions dont il paraît pourtant difficile de se passer, mais c'est aussi plus pertinent, en principe il est inutile d'établir « *un mécanisme approprié* » pour la mise en œuvre et le contrôle, ou des procédures de règlement de conflits.

Sur le type précis d'instrument juridique qui devrait être adopté pour enregistrer et mettre en œuvre un accord de l'Article IV, paragraphe 4, la Résolution 2.6. est beaucoup plus explicite que la Convention ou que n'importe laquelle de ses Résolutions sont pour les ACCORDS de l'Article IV, paragraphe 3. La Résolution 2.6 énumère (dans cet ordre) les Résolutions de la Conférence des Parties, les accords administratifs et protocole d'accord. La liste est précédée par un "par exemple", de sorte que d'autres outils similaires, comme les Partenariats de Type II conviennent évidemment (dans tous les cas ils peuvent être considérés comme des accords administratifs). La liste établie par la Résolution 2.6. a l'intention de proposer des instruments sans engagement juridique, bien que les Résolutions pourraient avoir un engagement juridique si les Parties en décident ainsi, et les Mémoires de Compréhension pourraient l'être sauf le contraire est indiqué.

1.3. Actions Concertées

Les Actions Concertées en faveur de certaines espèces ou de groupes d'espèces sont établies par des Résolutions adoptées à chaque Conférences des Parties (Résolutions 3.2, 4.2, 5.1, 6.1, 7.1, 8.29) pour mettre en application, concernant les espèces de l'Annexe I, les provisions de l'Article II, l'Article III, et l'Article VII. Ces résolutions établissent premièrement la liste d'espèces qui sera "*le sujet des actions concertées*" dans les trois prochaines années. Qu'ils initient ou pas l'Action n'est pas si évident au regard de ce qui est écrit dans la Résolution 3.2. ("*Charger le Secrétariat et le Conseil Scientifique d'encourager et assister les Parties à prendre les actions concertées pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention*") mais il est certain que la Résolution 4.2. ("*Recommande que les actions concertées et les préparations des rapports de suivi envisagés au sein du cadre de la Résolution 3.2. soient effectuées pour les espèces susmentionnées pendant a période triennale 1995-1997*") et des Résolutions 5.1, 6.1, 7.1, 8.29 ("*Décide que les actions concertées et les préparations des rapports envisagés au sein du cadre de Résolution 3.2. soient effectuées – Confirme que les recommandations... que les activités...continuent*"). Donc, les Actions Concertées existent dès que la Résolution est passée. Cependant, les Résolutions qui les établissent sont collectives et ont besoin d'être renouvelées à chaque Conférence des Parties.

Le contenu des Actions Concertées qui comprennent des mesures de préservation qui sont obligatoires pour toutes les Parties sous la Convention elle-même, est proclamé par l'Article III de la Convention. Il est sous-entendu qu'un Plan d'Action est indispensable.

Les obligations principales de rapport des corps qui dirigent les Actions Concertées sont

détaillées dans la Résolution 3.2.

Le cadre des Actions Concertées n'est pas imposé, au delà du fait qu'elles devraient d'abord être concernées par les espèces de l'Annexe I, et s'étendre à la catégorie de ces espèces.

Le formulaire adopté par les Actions Concertées n'est pas indiqué dans la Résolution 3.2, excepté que par leur nature ("concertées"), elles constituent une certaine forme d'accord.

Le type précis des documents juridiques qui devraient assurer l'adoption, la révision, la mise en œuvre et le contrôle du Plan d'Actions n'est pas indiqué non plus, excepté par la demande d'utiliser, si c'est possible, des instruments bilatéraux et multilatéraux existants.

1.4. Actions Coopératives

Les Actions Coopératives ont été créées par la Recommandation 5.2. La Recommandation essayait de corriger une ambiguïté créée par la Recommandation 2.6. paragraphe 2 et la Résolution 3.5., paragraphe 4. En encourageant les Parties à conclure des accords de l'Article IV, paragraphe 4, en général (Résolution 2.6) ou dans certains cas (Résolution 3.5) comme une première étape vers un ACCORD de l'Article IV, paragraphe 3, et en ajoutant ensuite que dans certains cas cela " *ne puisse pas être approprié* ", la Conférence des Parties avisait si cela approprié, dans certains cas, pour conclure des ACCORDS, paragraphe 3 pour les espèces qui ne sont pas à l'Annexe II, (et en effet paragraphe 3, s'il est vraiment fait nécessaire pour les espèces à l'Annexe II, ne l'évite pas, évidemment, pour les autres espèces) ou que les Parties pourraient déroger à l'obligation « *de faire tout ce qui est possible pour conclure les ACCORDS* » pour les espèces de l'Annexe II. La Recommandation 5.2. confirme cette dérogation et l'étend apparemment en éliminant la nécessité de conclure un accord de type paragraphe 4, bien que l'on puisse argumenter qu'une Action Coopérative est une forme d'accord de type paragraphe 4.

Cependant, la Recommandation 5.2. a créée une nouvelle contradiction. Bien qu'elle ait l'intention de permettre un instrument plus faible que celui qui serait normalement recommandé par la Convention pour les espèces de l'Annexe II, il suggère dans ses deux premières clauses du préambule qu'il est destiné aux espèces ayant un statut de préservation particulièrement défavorable, en justifiant ainsi l'urgence de l'action. Cette contradiction a été une source de confusion de ce que signifiait l'addition ou la diminution de la liste des Actions en Coopération.

1.5. Accès aux accords par les États non Parties ou les États qui ne sont pas de l'aire de répartition

L'Accès aux accords par les états qui ne sont pas en même temps les États de l'aire de répartition et des Parties, n'est pas envisagé par la Convention ou ses résolutions. Le cas des États de l'aire de répartition qui ne sont pas des Parties, est exposé par les ACCORDS de l'Article V, paragraphe 2 pour l'Article IV, paragraphe 3, et par la Résolution 2.6. et 3.5. pour des accords de l'Article IV, paragraphe 4. Il est clair que cet accès devrait être ouvert pour tous les États de l'aire de répartition, toujours dans le premier cas, et dans la plupart des cas dans le deuxième. Pour les Actions Concertées, la question n'a pas été explicitement soulevée ou définie, mais elles peuvent être considérées comme un cas particulier d'accord de l'Article IV, paragraphe 4, les mêmes règles devraient s'appliquer. Dans le cas opposé, celui où des Parties qui ne sont pas des États de l'aire de répartition est moins évident. Pour les Actions Concertées la situation est claire. Comme elles proviennent essentiellement de l'Article II, paragraphes 2 et 3b, adressées à toutes les parties, si elles sont les États de l'aire

de répartition ou pas, ce qui inclut les mesures de préservation obligatoires pour toutes les Parties sous la Convention elle-même, elles doivent impliquer toute Partie qui pourrait assumer la responsabilité pour, ou avoir un levier sur, une menace pertinente (chasse, exploitation des ressources, pollution de la mer et de l'air, barrage des fleuves en amont), ainsi que n'importe quelle Partie qui est en position par des instruments multilatéraux ou bilatéraux (Résolution 3.2.) à contribuer à la préservation ou à la restauration des espèces concernées ou leurs habitats. Pour les ACCORDs de l'Article IV, paragraphe 3 qui expliquent l'obligation pour les Parties qui sont des États de l'aire de répartition, de faire tout leur possible pour conclure des accords, mais il n'empêche aucune autre partie de les rejoindre. Pour les accords de l'Article IV, paragraphe 4, l'Article IV, paragraphe 4 encourage les "Parties", sans autre précision, à prendre les mesures en vue de conclure les accords. La Convention n'empêche aucune Partie, ou tout autre personne concerné par la le problème de la préservation et autorisé à signer les instruments internationaux , d'adhérer à un accord. En En outre, la formulation de l'Article IV, paragraphe 4 est telle que la Convention peut reconnaître comme accord de l'Article IV, paragraphe 4 n'importe quel accord que les Parties pourraient conclure entre elles ou avec les autres acteurs de la préservation ou la restauration de "*n'importe quelle population ou une partie de population de n'importe quelles espèces ou d' animaux sauvages de taxon inférieur géographiquement séparée, dont les membres croisent périodiquement une ou plusieurs frontières juridiques nationales*", négocié ou pas sous la Convention. Cependant, pour être entièrement reconnu par la Convention, un tel accord devrait remplir les obligations de rapport (à la Conférence des Parties, au Conseil Scientifique et au Secrétariat) décrites dans l'Article VII, paragraphe 5, alinéas d et e, l'Article VIII, paragraphe 5, alinéas a et d, l'Article IV, paragraphe 5 et l'Article IX, paragraphe 4, alinéas b et h.

2. BILAN DE LA POLITIQUE EN VIGUEUR

2.1. Les ACCORDs de l'Article IV, paragraphe 3

Quatre ACCORDs de l'Article IV, paragraphe 3, ont été conclus jusqu'à présent sous la Convention :

L'Accord sur la Conservation de la Population des Chauves-Souris Européennes (EUROBATS), demandé par CDP au mois d'octobre 1985, et qui a été conclu le 10 septembre 1991 à Londres, et est entré en vigueur le 16 janvier 1994. Sa zone géographique couvre 48 États de l'aire de répartition en Europe. Il est appliqué à toutes les populations européennes de 45 espèces de chauves-souris - migratrices ou non- qui apparaissent dans les États de l'aire de répartition européens et non-européens.

L'Accord sur la Préservation des Oiseaux de mer migrants d'Afrique-Eurasie (AEWA), demandé aussi par CDP 1 en Octobre 1985. Sa zone géographique couvre 117 États de l'aire de répartition en Afrique et en Eurasie, y compris le Moyen Orient, le Groenland et certaines parties du Canada qui s'étendent du nord du Canada et de la Fédération de la Russie jusqu'à la pointe sud de l'Afrique. Il est appliqué aux "oiseaux de mer migrants", "migrateur" étant défini par référence à la définition établie par la Convention, "oiseaux de mer" étant définis comme "ces espèces d'oiseaux qui sont écologiquement dépendants des zones marécageuses pour au moins une partie de leur cycle annuel, ayant une étendue qui se trouve entièrement ou partiellement à l'intérieur de la Zone d'Accord et qui sont énumérés dans l'Annexe 2 à l'Accord". En fin de compte c'est un accord de liste positif, avec les parties de l'accord qui décident avec des corrections sur l'Annexe 2 de l'accord, à quelles espèces il sera appliqué. Aucun critère formel ne semble avoir été adopté pour l'inclusion dans l'Annexe 2 et le traitement des oiseaux considéré traditionnellement comme des oiseaux de mer n'a pas été entièrement clarifié. Pour l'instant 255 espèces sont couvertes (172 initialement), y compris

les espèces de pélicans, cormorans, oiseaux de frégate, oiseaux tropicaux, cigognes, flamants, anatidés, hérons, goélands, sternes, goélettes et dés.

L'Accord sur la Conservation des Albatros et des Pétrels (ACAP), demandé par CDP 6 en Novembre 1999, a été conclu le 2 février 2001 au Cap, et est entré en vigueur le 1er février 2004. Il n'est pas limité géographiquement. Il est appliqué à toutes les espèces, sous-espèces ou populations d'albatros et de pétrels listés dans l'Annexe 1. C'est aussi un accord de liste positif, avec des parties de l'accord, décidant à travers des amendements de l'Annexe 1 de l'accord, à quelles espèces il s'applique. Il couvre actuellement 19 espèces d'albatros et 7 espèces de pétrels, tous listés dans l'Annexe II du CMS (qui présente seulement 12 albatros et 6 taxa de pétrels, dus au traitement taxonomique divergent) sauf pour 1 albatros listé dans l'Annexe I. Une autre Annexe I albatross, 3 Annexes II albatrosses, et 7 Annexes I pétrels ne sont pas couvertes, en grande partie parce que leur étendue est restreinte à l'Hémisphère Nord.

L'Accord concernant la Conservation des Gorilles et de leurs Habitats -ACCORD GORILLA- réclamé par CDP 8 en Novembre 2005, fut conclu le 24 octobre 2007 à Paris, et entra en vigueur au 1^{er} juin 2008. Sa zone géographique couvre l'étendue totale des gorilles, plus de 10 États de l'aire de répartition, l'Angola, le Cameroun, la République Central d'Afrique, la République du Congo, la Guinée Équatoriale, le Gabon, le Nigeria, le Rwanda et l'Ouganda. Cela s'applique à tous les taxons de gorilles (*Gorille beringei beringei*, *Gorille beringei graueri*, *Gorilla gorilla gorilla*, *Gorilla gorilla diehli*, selon la nomenclature Wilson & Reeder 2005) et leurs habitats. Ils sont tous dans l'annexe I de CMS.

Les quatre accords déclarent explicitement, à travers une clause insérée dans le corps de l'accord qu'ils constituent, Article IV, paragraphe 3, des ACCORDS :

EUROBATS : «Cet Accord, est un ACCORD dans le sens du paragraphe 3 de l'article IV de la Convention ».

AEWA & GORILLA : «Cet Accord est un accord dans le sens de l'Article IV (3) de la Convention ».

ACAP : «Cet Accord est un ACCORD dans le sens de l'Article IV du paragraphe 3 de la Convention ».

EUROBATS cible uniquement les espèces citées dans l'Annexe II (En totale conformité avec les exigences de l'Article IV du paragraphe 3), AEWA et ACAP ciblent en majeure partie les espèces citées dans l'Annexe II, mais incluent des espèces citées dans l'Annexe I, ainsi que dans le cas de AEWA, les espèces non listées dans les Annexes GORILLA ciblent uniquement les espèces de l'Annexe I (approche qui n'est pas exigé dans l'article IV paragraphe 3, mais bien entendu pas n'exclut pas non plus, tel qu'il est clairement indiqué par les Résolutions sur l'évolution possible de l'article IV, paragraphe 4, accords). EUROBATS et ACAP n'incluent pas les espèces d'Actions Concertées. AEWA inclue 5 espèces, d'Actions Concertées (deux partiellement). GORILLA inclue uniquement les espèces Action Concertées. (Totalement).

Les quatre ACCORDS présentent clairement et en détail, dans les clauses du préambule, leurs fondements dans la Convention et sa mise en œuvre. De plus, GORILLA reconnaît son statut de soutien à l'Action Concertée.

ACAP et GORILLA remplissent pleinement les conditions de l'Article V, paragraphe 2 et 3, en particulier leur couverture de la totalité des aires de répartition des espèces migratoires concernées ; EUROBATS et AEWA ne font cela qu'en catégorisant -- parfois de manière quelque peu artificielle -- des « populations » qu'ils confondent avec des « espèces ».

EUROBATS aurait pu éviter cette difficulté – et peut toujours l'éviter - en adoptant dans sa mise en œuvre une définition plus réaliste de « l'Europe » comme les limites des membres de l'État du conseil de l'Europe, incluant ainsi la totalité de la Fédération Russe et des pays CIS.

L'outil opérationnel principal des quatre ACCORDs est un Plan d'Action, indispensable afin de remplir les conditions de la Convention en termes de contenu. La rédaction du Plan d'Action et la négociation de son adoption par les États de l'aire de Répartition, peut être la partie la plus difficile et la plus longue de la préparation des ACCORDs. AEWa et ACAP incluent des Plans d'Action préparés au avant la conclusion de l'accord, ils y sont annexés et inclus dans son adoption. EUROBATS et GORILLA incluent les grandes lignes du Plan d'Action, mais laissent à la Réunion des Parties le soin de préparer le plan détaillé, après son entrée en vigueur.

Le texte qui représente les principes sous-jacents du Plan d'Action, indique différentes manières de réviser le Plan d'Action, il constitue « le mécanisme approprié » par lequel l'ACCORD peut être appliqué et surveillé, il établit la manière selon laquelle les conflits seront résolus, il représente pour les quatre accords, un document d'engagement juridique, ceci n'est pas cité de manière explicite, mais est mis en évidence dans l'Article IV, paragraphe 3, et par la nature des procédures de Signature, Ratification, Acceptation, Approbation et Adhésion. Le texte est classique, principalement identique dans les divers Articles IV, paragraphe 3, ACCORDs qui ont été conclus, et manifestement dérivés de celui d'EUROBATS, à l'exception de ce qui est stipulé dans le paragraphe suivant.

Un « mécanisme approprié » a été jugé nécessaire dans les quatre ACCORDs. Dans les premiers, ce mécanisme approprié est très formel, lourd et plus ou moins indépendant de la Convention. Le texte de GORILLA et ses intentions de négociations rendent possible l'usage d'un équipement plus léger, mieux intégré avec la convention, en particulier grâce à la clause où « quand c'est possible, les sessions [de la Réunion des Parties] doivent être tenues en conjonction avec les réunions ordinaires de la Conférence des Parties à la Convention ».

En terminologie et communication CMS, tout l'Article IV, paragraphe 3, ACCORDs, ont été appelés « Accords », mais ce terme n'est pas exhaustif, vu que dans l'Article IV, paragraphe 4, les accords sont désignés par un label identique.

Le temps qui s'est écoulé entre la décision du CDP de procéder à la préparation d'un Article IV, paragraphe 3, ACCORDs et sa conclusion fut de 6 ans pour EUROBATS, 10 ans pour AEWa, 2 ans pour ACAP et GORILLA. La durée pour EUROBATS est très compréhensible, vu que c'était le premier et seul outil dont l'objectif était de créer un texte légal technique et scientifique adéquat. La durée anormalement longue nécessitée par AEWa fut probablement due à la décision d'inclure un Plan d'Action détaillé, et la complexité du contexte parallèle. Les temps de préparation et négociation de ACAP et GORILLA sont typiquement ce qui devrait être aujourd'hui attendu pour l'Article IV, paragraphe 3. ACCORDs.

Une évaluation fiable des résultats de conservation opérationnels résultant des quatre ACCORDs, est au delà du cadre de ce rapport. Cependant, on peut tenter de faire une estimation sommaire, basée en partie sur les tendances d'inflexion connues de la population des espèces, l'évolution de la surface des zones protégées et les changements de politiques.

Des tendances d'inflexion positives— auxquels il est hautement probable qu'EUROBATS ai contribué— ont été notées chez les chauves souris. Elles ne sont généralement pas notées chez les gibiers d'eau Eurasiens-Africain et les poissons aiguilles, mais il est trop tôt pour s'attendre à un impact du ACAP.

Pour les zones protégées, EUROBATS a été pionnier, surtout dans les zones clés de fourrage, et il peut être démontré, à travers plusieurs décisions, qu'EUROBATS a contribué, aux côtés de la Convention de Berne et la Directive UE de l'Habitat, à une augmentation considérable de la surface des zones dédiées à la conservation intégrée des chauves souris. C'est peut être moins le cas à ce stade, dans le cas de AEWa qui, lui, a rencontré des difficultés concernant l'extension à l'Afrique des réseaux *Natura 2000* et *Emerald*, qui était l'un de ses objectifs initiaux. Cependant, de nouveaux outils récemment développés et liés à sa mise en œuvre pourraient améliorer la situation. Il est prématuré d'évaluer le potentiel de ACAP à ce sujet surtout au vu de la difficulté d'établir des zones protégées en mer.

Les trois premiers ACCORDS ont contribué à des changements politiques. EUROBATS a contribué à faire de CMS l'un des outils qui ont poussé les chauves souris en première ligne de la Conservation Européenne. Ce qui en particulier vaut la peine d'être noté sont son Plan de Gestion et de Protection de zones vastes, ainsi que sa Nuit Européenne de la Chauve Souris, un outil de création de notoriété ayant eu un immense succès auprès du public, des médias, des institutions scientifiques, ONG et des autorités gouvernementales. Les Plans d'Action de AEWa ont aussi mis en évidence les questions clés concernant la protection d'espèces et de leurs habitats, ainsi que la gestion d'activités humaines en tous genres. ACAP a été un moteur dans la recherche et la création de notoriété sur plusieurs menaces sérieuses concernant les oiseaux de mers, telles que les prises incidentes et les espèces invasives. En particulier, le plus important c'est qu'ACAP a contribué à concentrer la recherche et à faciliter l'adoption de mesures d'atténuation concernant les prises incidentes d'oiseaux de mers par un grand nombre d'organisations de gestion de poissonneries régionales.

Il est bien sûr trop tôt pour évaluer les résultats de GORILLA sur ces trois paramètres, mais l'adéquation du Plan d'Action indiqué avec les menaces relatives aux populations de grands singes, et l'enthousiasme avec lequel la négociation de l'ACCORD fut conduite par les Etats de l'aire de répartition, en soi un fort signal politique, sont très prometteurs.

2.2. Article IV, paragraphe 4, accords

Dix-huit Article IV, paragraphe 4, accords ont été conclus à ce stade sous la convention :

L'Accord sur la Protection des Phoques en Mer de Wadden fut conclut le 16 octobre 1990 et entra en vigueur le 1^{er} octobre 1991. Sa zone géographique et les espèces ciblées sont indiquées dans le titre

L'Accord sur la Protection des Petits Cétacés des Mers, Baltique, Irlandaise, du Nord, et Nord Est Atlantique (ASCOBANS) fut conclu le 13 septembre 1991, et entra en vigueur le 29 mars 1994. La zone géographique couverte incluait initialement les Mers Baltique, et du Nord (l'outil était initialement connu en tant que « l'Accord pour la Protection des Petits Cétacés dans les Mers Baltique et du Nord ») ; la Quatrième réunion des Parties qui eut lieu à Esbjerg au Danemark en août 2003, conclut sur une acceptation de l'extension de la zone initiale vers l'ouest afin de couvrir certaines parties de l'Atlantique Nord, et d'incorporer des eaux adjacentes à l'Irlande, au Portugal, et à l'Espagne (et adopta le nouveau nom de « Accord sur la Protection des petits Cétacés des Mers Baltique, Irlandaise, du Nord, et Nord Est Atlantique ») ; l'amendement entra en vigueur le 3 février 2008. ASCOBANS concerne toutes les espèces de baleines dentées (*Odontoceti*) de la zone couverte par l'accord à l'exception

des Cachalots (*Physeter macrocephalus*).

L'Accord sur la Protection des Cétacés des Mers Noire, Méditerranée, et la zone Atlantique Contiguë (ACCOBAMS) fut conclu le 24 novembre 1996 et entra en vigueur le 1^{er} juin 2001. Sa zone géographique inclut toutes les eaux maritimes des mers, Noire et Méditerranée, ainsi que leurs golfes et les eaux internes connectées ou interconnectant ces eaux maritimes et de la zone Atlantique contiguë à la mer Méditerranée à l'ouest de la ligne joignant le phare du Cap St Vincent (Portugal) et Casablanca (Maroc). Il s'applique à tous les cétacés vivant entièrement ou partiellement dans la zone de l'Accord ou qui la fréquentent accidentellement ou occasionnellement. Les « États de l'aire de Répartition » à qui la signature et l'adhésion sont en apparence restreintes, sont définis comme tout Etat exerçant une souveraineté et/ou une juridiction sur toute partie de la zone peuplée par des cétacés et concerné par l'Accord ou un Etat dont les bateaux de pêche opèrent dans la zone couverte par l'Accord et qui pourraient affecter la protection des cétacés.

Le *Mémorandum de Compréhension des Mesures de Protection des Courlis Maigres (Numenius tenuirostris)* fut conclu le 10 septembre 1994 et entra immédiatement en vigueur. Sa zone géographique est limitée aux zones d'habitats de l'espèce.

Le *Mémorandum revu, de Compréhension des Mesures de Protection de la Grue de Sibérie (Grus leucogeranus)* fut conclu le 13 décembre 1998 et entra en vigueur le 1^{er} janvier 1999. La zone géographique est limitée aux zones d'habitats de l'espèce. Le MOU initial entra en vigueur en 1993.

Le *Mémorandum de Compréhension des Mesures de Protection pour les Tortues Marines de la Côte Atlantique de l'Afrique* fut conclu le 29 mai 1999 et entra en vigueur le 1^{er} juillet 1999. Sa zone géographique est celle mentionnée dans le titre en plus de quelques îles et eaux Européennes. Les espèces ciblées sont celles mentionnées dans le titre.

Le *Mémorandum de Compréhension des mesures de Protection et de Gestion de la Population des Outardes du Moyen-Orient (Otis tarda)* fut conclu le 27 juin 2000 et entra en vigueur le 1^{er} juin 2001. Sa zone géographique est limitée aux zones d'habitats de l'espèce.

Le *Mémorandum de Compréhension des mesures de Protection et de Gestion des Tortues Marines et de leurs Habitats dans l'Océan Indien et l'Asie du Sud-Est (IOSEA)* fut conclu le 23 juin 2001 et entra en vigueur le 1^{er} septembre 2001. Sa zone géographique et les espèces ciblées sont indiquées dans le titre.

Le *Mémorandum de Compréhension concernant la Protection, la Restauration des Cerfs Bukhara ((Cervus elaphus bactrianus)* fut conclu le 16 mai 2002 et entra en vigueur immédiatement. Sa zone géographique est limitée aux zones d'habitats des sous-espèces (espèce sur la base d'évaluations taxonomique)

Le *Mémorandum de Compréhension concernant les Mesures de Protection de la Fauvette Aquatique (Acrocephalus paludicola)* fut conclu le 30 avril 2003 et entra en vigueur immédiatement. Sa zone géographique est limitée aux zones d'habitats des espèces.

Le *Mémorandum de Compréhension concernant la Protection, la Restauration et l'Usage Durable de l'Antilope Saiga, (Saiga tatarica tatarica)* fut conclu le 3 novembre 2005 et entra en vigueur le 24 septembre 2006. Sa zone géographique est limitée aux zones d'habitats des sous-espèces.

Le *Mémorandum de Compréhension concernant les Mesures de Protection pour les Populations de l'Eléphant Africain, de l'Afrique de l'ouest (Loxodonta africana)* fut conclu le 22 novembre 2005 et entra en vigueur immédiatement. Sa zone géographique est limitée aux zones d'habitats des populations.

Le *Mémorandum de Compréhension de la Protection des Cétacés et de leurs Habitats dans la région des Iles Pacifiques*, fut conclu le 15 septembre 2006 et entra en vigueur immédiatement. Sa zone géographique et les espèces ciblées sont celles mentionnées dans le titre.

Le *Mémorandum de Compréhension concernant les Mesures de Protections des Oies Cendrées, (Chloephaga rubidiceps)* fut conclu le 21 novembre 2006 et entra en vigueur immédiatement. Sa zone géographique est limitée aux zones d'habitats des populations continentales.

Le *Mémorandum de Compréhension sur la Protection des Oiseaux Migratoires de l'Amérique du Sud et leurs Habitats*, fut conclut le 26 août 2007, et entra en vigueur immédiatement Sa zone géographique et les espèces ciblées sont celles mentionnées dans le titre. Elle concerne les échassiers sauvages, *Numenius borealis* ainsi que 10 espèces de passerines sauvages, dont sept se trouvent dans l'Annexe I et III de l'Annexe II de CMS.

Le *Mémorandum de Compréhension concernant les Mesures de Protections des Phoques Moines de l'Atlantique-Est (Monachus monachus)* fut conclut le 18 octobre 2007 et entra en vigueur immédiatement. Sa zone géographique est limitée aux zones d'habitats des populations.

Le *Mémorandum de Compréhension de la Protection et de la Gestion des Dugons (Dugong dugon) et de leurs Habitats* fut conclu le 31 octobre 2007 et entra en vigueur immédiatement. Sa zone géographique est limitée aux zones d'habitats des espèces.

Le *Mémorandum de Compréhension concernant la Protection des Lamantins et Petits Cétacés de l'Afrique de l'Ouest et de la Macaronésie* fut conclu le 3 octobre 2008 et entra en vigueur immédiatement. Sa zone géographique et les espèces ciblées sont mentionnées dans le titre.

Des dix-huit accords de l'article IV, paragraphe 4, conclus avant le 15 octobre 2008, quinze font état explicitement d'une clause insérée dans le corps de l'accord, qu'ils constituent, Article IV, paragraphe 4, accords (cf. les Phoques de la Mer de Wadden : « Cet Accord sera défini comme accord de l'Article IV, paragraphe 4, de la Convention sur la Protection des Espèces Migratoires d'Animaux Sauvages, signé à Bonn le 23 juin 1979 » ou Oiseaux de Prairie «Ce *Mémorandum de Compréhension est un Accord sous l'Article IV, paragraphe 4, de CMS* »). Deux accords ne l'indiquent qu'à travers les clauses du préambule (Grande Outarde : « SE SOUVENANT que l'Article IV.4 de [CMS] encourage les Parties à conclure des Accords – incluant des accords administratifs non contractuels tel que celui-ci... » ; Oie Cendrée: « en considérant simultanément l'Article IV, paragraphe 4 de la Convention invitant les Parties à participer aux accords »). Une seule (Courlis Maigre) ne le mentionne pas.

Neuf accords de l'Article IV, paragraphe 4, ciblent les espèces mentionnées dans l'Annexe I, cinq ciblent des espèces de l'Annexe II, quatre incluent des espèces des annexes I et II ; quelques un mentionnent une extension à des espèces non listées dans les annexes. Les neuf accords qui ciblent exclusivement des espèces de l'Annexe I sont tous des accords concernant une seule espèce ou un seul groupe d'espèce qui concernent des espèces d'Action Concertée,

les quatre accords incluant des espèces des Annexes I et II, sont des accords basés sur des critères géographiques ; l'un d'entre eux (ACCOBAMS) inclut les espèces d'Action Concertée.

La majorité des accords de l'Article IV, paragraphe 4, indiquent clairement dans les clauses du préambule leur fondement dans la Convention et sa mise en œuvre. Pour certains (l'Antilope Saiga et l'Éléphant d'Afrique de l'ouest), le lien est quelque peu flou en référence à CBD ou CITES parfois plus proéminent. Quelques uns des accords (Fauvette Aquatique, Phoque Moine méditerranéen, Oie Cendrée) indiquent clairement qu'ils constituent un soutien à l'Action Concertée et plus généralement dans le cadre d'outils moins formels, en rapport avec la mise en œuvre de CMS.

Bien qu'ASCOBANS et ACCOBAMS possèdent des structures aussi formelles et complexes que celles de l'Article IV, paragraphe 3, ACCORDs, ils s'identifient correctement en tant qu'accord dans l'Article IV, paragraphe 4, vu que dans la majorité des cas ils ne peuvent être considérés comme remplissant les conditions de l'Article V, paragraphe 2, vu qu'ils ne concernent pas la totalité de la zone des espèces migratoires concernées. L'usage de l'identification de « populations » confondues avec des « espèces » aurait été, dans leur cas, compliqué à utiliser.

L'outil opérationnel principal des dix-huit accords de l'Article IV, paragraphe 4, est un Plan d'Action, totalement équivalent aux ACCORDs de l'Article IV, paragraphe 3, un outil indispensable pour que l'accord ait un impact de protection. La majorité des outils incluent une indication d'un Plan d'Action, mais laisse au signataires le soin de la préparation du Plan détaillé, après conclusion ou entrée en vigueur.

Le texte qui représente les principes sous-jacents du Plan d'Action qui indique différentes manières de réviser le Plan d'Action, et qui constitue « le mécanisme approprié » par lequel l'accord peut être appliqué et contrôlé, établit les manières selon lesquelles les conflits doivent être résolus, est, pour trois des dix huit accords de l'Article IV, paragraphe 4 – bien que non explicite – un engagement juridique, pour les quinze autres un documents explicitement non contractuel. Les phoques de la Mer de Wadden, ASCOBANS et ACCOBAMS, bien qu'ils citent explicitement être des accords de l'article IV, paragraphe 4, et qu'ils ne citent pas constituer des engagements juridiques, ont tout de même des procédures de Structures, Signature, Ratification, Acceptation, Approbation, et d'Adhésion principalement identique à celle des ACCORDs de l'Article IV, paragraphe 3, et sont comme eux des « traités internationaux » au statut d'engagement juridique. Des quinze autres arguments, dix citent explicitement ne pas constituer des engagements juridiques, soit à travers une clause opérationnelle, (Phoque Moine, Dugon, les Oiseaux de Prairies), ou à travers une clause du préambule (le Cerf Bukhara, Saiga) ou à travers les deux (Grande Outarde, Fauvette Aquatique, Éléphant d'Afrique de l'Ouest, Cétacés des Iles Pacifiques, Cétacés d'Afrique de l'Ouest et de Macaronesie et les Lamantins). L'un des accords (IOSEA), en incluant la clause : *«Lorsque applicable, les États signataires considéreront la modification de ce Mémoire de Compréhension pour en faire un document juridique »*, clarifie implicitement que ce n'est pas le cas actuellement. Les quatre derniers accords ne contiennent pas de citations similaires, mais leur structure suggère qu'ils n'ont pas l'intention d'être des documents juridiques. Cependant ce sont des Memoranda de Compréhension et certaines sources légales suggèrent que tout Memoranda de Compréhension est un document juridique tant qu'il ne contient pas de clause affirmant le contraire. Tous les quatre concernent les espèces d'Action Concertée, pour lesquelles les actions sont requises sous la convention elle-même, et une seule (Oie cendrée) fait référence dans une clause de préambule uniquement aux documents juridiques, articles de la Convention ou du Protocole Régional.

Un « mécanisme approprié » a été jugé nécessaire pour tous les accords de l'Article IV, paragraphe 4, et construit sur le modèle de l'Article IV, paragraphe 3, ACCORDs. Ce mécanisme a cependant rarement joui d'une indépendance par rapport à la Convention, même si ASCOBANS et ACCOBAMS (mais pas les phoques de la Mer de Wadden) ont des mécanismes très similaires à ceux des ACCORDs de l'Article IV, paragraphe 3, et quelques uns des autres accords s'en approchent.

En terminologie et communication CMS, trois des accords de l'Article IV, paragraphe 4, sont considérés comme des « Accords » et non clairement différenciés des ACCORDs de l'Article IV, paragraphe 3. Les quinze autres accords de l'Article IV, paragraphe 4, sont appelés des Memoranda de Compréhension.

Le temps passé entre la décision du CDP de procéder à la préparation d'un accord d'un Article IV, paragraphe 4 et sa conclusion, a été en moyenne plus court que pour un ACCORDs de l'article IV paragraphe 3. Cependant, des exceptions existent.

Onze espèces ne font pas encore l'objet des Actions Concertées organisées administrativement et relatives à la CMS. Ce sont les Loutre du Chili (*Lontra provocax*), Manchot de Humboldt (*Spheniscus humboldti*) et Hironnelle bleue (*Hirundo atrocaerulea*), inscrits sur la liste en 1999, les Rorqual Commun (*Balaenoptera physalus*), Baleinoptère de Rudolphi (*Balaenoptera borealis*), Cachalot (*Physeter macrocephalus*), Baleine australe (*Eubalaena australis*), Baleine bleue (*Balaenoptera musculus*) et Mégaptère (*Megaptera novaeangliae*), inscrits sur la liste en 2002, les Puffin des Baléares (*Puffinus mauretanicus*) et Bécasseau maubèche (*Calidris canutus rufa*), inscrits sur la liste en 2005; pour les deux derniers il est trop tôt pour que le rapport soit initié et un Plan d'Action existe pour *Puffinus mauretanicus*.

Le principal outil opérationnel pour les vingt-deux Actions Concertées organisées administrativement et relatives à la CMS est le Plan d'Action, équivalent à celui de l'ACCORD visé à l'Article IV, paragraphe 3, discuté avec les États de l'aire de répartition et les autres parties intéressées, adopté formellement par les États de l'aire de répartition et approuvé par la Conférence des Parties.

Le texte qui contient les principes relatifs au Plan d'Action et établit les moyens de son exécution et de son contrôle a été soit entièrement laissé aux Résolutions, Recommandations et Mentions Spéciales de la Conférence des Parties, établis sur le fondement des recommandations et avenants du Conseil Scientifique (les deux Actions Concertées réparties géographiquement, d'entière portée, multi-espèces et douze Actions Concertées concernant une seule espèce ou les groupes d'espèces), soit il a inclut un accord visé à Article IV, paragraphe 4 (sept Actions Concertées relatives à une seule espèce ou à des groupes d'espèces, Phoque moine de Méditerranée, Oie des Andes à tête rousse, Grue de Sibérie, Outarde barbue/Grande outarde, Courlis à bec grêle, Phragmite aquatique, Tortues maritimes), rarement un ACCORD de l'Article IV, paragraphe 3 (Action Concertée relative à une seule espèce, le Gorille).

Puisque les Actions Concertées concernent essentiellement les espèces visées à l'Annexe I, beaucoup d'engagements inclus dans le Plan d'Action proviennent des obligations juridiquement contraignantes imposées par la Convention elle-même; d'autres engagements reflètent "la volonté du corps gouvernant d'un accord international" (PNUE, Division du droit de l'environnement et des Conventions, 2008) tel qu'exprimé, en particulier, à travers les Résolutions et Recommandations de la Conférence des Parties.

Le "mécanisme approprié" pour piloter les Actions Concertées organisées administrativement et relatives à la CMS a été fourni par le Conseil scientifique de la CMS, sous forme d'un

Conseiller Point Focal et d'un Groupe de travail ad hoc, composé de Conseillers nommés par les États de l'aire de répartition, d'autres Conseillers intéressés et d'experts extérieurs invités, avec le soutien de la part du Secrétariat.

Dans la plupart des cas, le "mécanisme approprié" a été en partie fourni par les ONG ou institutions contractantes. Ce mécanisme n'a jamais été encombrant et a toujours été pleinement intégré à la Convention.

Dans les terminologie et communication de la CMS, les Actions Concertées ont une définition floue. Dans les documents du Conseil Scientifique et de la Conférence des Parties elles sont appelées les Actions Concertées, jusqu'à ce qu'un outil juridique pour la mise en œuvre ou le contrôle du Plan d'Action ne soit élaboré. Par conséquent, elles sont les plus connues sous le nom de cet outil, en général un MOU.

Dans des communications externes (p.ex. liste d'activités des espèces), elles ne sont pas souvent mentionnées, ou sont appelées "plan d'action" (p.ex. "antilopes"), de nouveau jusqu'à ce que qu'un outil juridique pour la mise en œuvre ou contrôle du Plan d'Action ne soit élaboré. Elles ont toujours été connues sous le nom de cet outil, en général un MOU.

Aucun délai ne s'écoule entre la décision de la CdP de mettre en place une Action Concertée et son initiation. En effet, des Actions Concertées existent dès le moment de l'adoption de la Résolution collective énumérant les espèces concernées. Toutefois, l'établissement des Actions Concertées organisées administrativement prend parfois un certain temps. Ce délai est en général très court.

2.4. Actions de coopération

Recommandations 5.2, 6.2, 7.1 et 8.28 établissant la liste d'espèces qui devront "*faire l'objet d'actions de coopération*" dans les trois ans à venir ont classé un ensemble de 56 espèces ou groupes d'espèces (18 esturgeons, 1 requin, 4 oiseaux de terre, 2 oiseaux aquatiques, 9 oiseaux de mer ou groupes d'oiseaux de mer, 14 petits cétacés, le Dugong, l'éléphant africain, 3 grands mammifère eurasiatiques de la région aride, 3 chauve-souris).

Parmi eux, 3 (les 3 grands mammifères de la région aride) ont été inscrits sur la liste afin de faciliter leur prose en compte dans l'Action Concertée concernant la région aride, et ils y ont été en effet intégrés.

Parmi les 53 espèces ou groupes d'espèces restant, 15 (9 oiseaux de mer ou groupes d'oiseaux de mer, Requin-baleine, Dugong, un petit cétacé et 3 oiseaux de terre sud-américains) ont été supprimés de la liste parce qu'ils sont devenus l'objet de, ou ont été intégrés à un des accords, existant ou envisagés, visés à l'Article IV, paragraphe 3 (9 espèces and groupes d'espèces) ou à l'Article IV, paragraphe 4 (6 espèces).

Pour les 38 espèces restantes, il apparaît qu'aucune action organisée administrativement n'est en cours, sauf à prendre en considération des accords. Ainsi, il apparaît que la liste des Actions de Coopération ait été utilisée en tant que liste attente pour l'établissement d'accords, en contradiction avec l'intention originale de la Recommandation 5.2.

3. LIGNES DIRECTRICES POUR UNE MEILLEURE POLITIQUE

3. 1. Nomenclature d'instruments

Le seul objectif et la raison d'être de la Convention sont la préservation, la restauration et la promotion de l'héritage naturel. Pour y parvenir, la Convention et ses instruments ont besoin

du soutien du public, pour lequel la visibilité, la clarté et l'attrance émotionnelle sont essentiels.

Par conséquent, le vocabulaire que la Convention utilise pour identifier ses instruments n'est pas sans importance. En ce qui concerne la pratique actuelle, probablement un accent trop important est mis sur les outils juridiques ou administratifs qui soutiennent les efforts de la Convention plutôt que sur les efforts eux-mêmes.

En ce qui concerne les ACCORDS visés à l'Article IV, paragraphe 3, il n'est pas désirable d'abandonner la dénomination d'"ACCORD", malgré sa nature très générique lorsqu'elle est écrite en minuscules, parce que cela est prescrit par la Convention elle-même.

Appeler MOU les accords visés à l'Article IV, paragraphe 4 est probablement maladroit. En effet:

- cela crée une confusion entre l'accord de l'Article IV, paragraphe 4 en tant qu'instrument opérationnel et l'outil ou un des outils juridiques choisis pour l'exécuter.
- MOU est un terme très générique qui n'a pas de connotation avec la CMS, la protection des espèces, ou les accords visés à l'Article IV, paragraphe 4.
- CMS elle-même conclut de nombreux MOU (par exemple avec d'autres Conventions, ONGs etc) qui ne sont pas des accords de l'Article IV, paragraphe 4.
- Inversement, comme indiqué par la Résolution 2.6 et ses développements postérieurs, il existe de nombreux autres outils qui pourraient être utilisés à exécuter les accords visés à l'Article IV, paragraphe 4, et pour ceux qui sont complexes plusieurs outils pourraient être envisagés.

Afin de dissiper l'impression, toujours persistante dans certains milieux, que la CMS est une convention qui produit essentiellement d'autres documents juridiques (ACCORDS, MOU), des noms sont nécessaires pour les accords de l'Article IV, paragraphe 4 (moins administratifs que cette phrase elle-même) qui désignent mieux quel devrait être l'outil le plus utilisé de la Convention. Lorsque les accords de l'Article IV, paragraphe 4 sont conclus dans le cadre d'une Action Concertée concernant essentiellement les espèces visées à l'Annexe I, il n'y a pas besoin d'abandonner le terme/label « Action Concertée » qui renvoie fortement à une action de protection concrète. Lorsque les accords de l'Article IV, paragraphe 4 visent principalement les espèces inscrites dans l'Annexe 2, ils pourraient peut-être s'appeler "Initiatives", une expression largement utilisée qui a un très haut niveau de reconnaissance sur le champ de protection des espèces (cf. Initiative pour les Grands Carnivores en Europe, Initiative pour les Grands Herbivores, etc.).

Enfin, il est essentiel que le lien entre la Convention et ses outils opérationnels demeure évident. En ce moment, ce lien n'est pas toujours très visible pour la communauté de protection, le public ou les décideurs, ce qui est préjudiciable pour l'image de la Convention, et ce qui affecte la cohérence aussi bien de la Convention que de ses instruments. L'acronyme / sigle "CMS" devrait rester présent dans le titre de tous les instruments (en tant qu'"*Accord de la CMS sur...*" ou "*Accord de la CMS*").

Les outils opérationnels permanents devraient par conséquent être limités à trois:

ACCORDS de la CMS, essentiellement orientés vers les espèces visées à l'Annexe II, satisfaisant pleinement les exigences holistiques de l'Article V, exécutés à travers un Plan d'Action et un accord international juridiquement contraignant tel que décrit par l'Article IV, paragraphe 3 et l'Article V.

ACTIONS CONCERTÉES de la CMS, essentiellement orientées vers la protection des espèces visées à l'Annexe I, exécutées à travers un Plan d'Action et un accord juridiquement contraignant (un Protocole ou un MOU juridiquement contraignant pourraient être des outils appropriés) ou non juridiquement contraignant (un MOU non juridiquement contraignant, un accord administratif, une Résolution ou une Recommandation pourraient être adéquats).

INITIATIVES de la CMS, essentiellement orientées vers les espèces visées à l'Annexe II, les Actions non Concertées de l'Annexe I ou les espèces migratoires non visées dans les annexes, exécutées à travers un Plan d'Action et 'un accord non juridiquement contraignant (Résolution, MOU ou Accord Administratif comme un Partenariat de Type II).

Même si les Actions Concertées existent à partir de l'adoption de la Résolution Collective qui énumère les espèces visées, leur contenu et leur visibilité seraient meilleurs si on basait des Actions Concertées organisées administrativement sur des Recommandations spécifiques, ou mieux, sur des Résolutions, avec un contenu similaire à celui des Recommandations 4.5 sur des Ongulés Sahélo-Sahariens et 8.23 sur des Mammifères de la Zone Aride, plutôt que simplement sur des Résolutions collectives qui nécessitent un renouvellement lors de chaque Conférence des Parties. Les Résolutions collectives n'auraient besoin que d'énumérer des espèces pour lesquelles il n'existe pas encore d'Actions Concertées organisées administrativement.

Dans ce schéma, des Actions de Coopération seraient probablement mieux redéfinies comme un instrument transitoire, applicable aux espèces visées par l'Annexe II avec un statut particulièrement défavorable, encourageant les Parties à prendre une action pendant que l'accord de l'Article IV, paragraphe 3 ou 4 est en préparation. Cela alignerait de manière essentielle la définition avec ce qui est devenu la pratique, et lèverait l'ambiguïté sur la signification symbolique de l'énumération des Actions de Coopération.

3.2 Espèces visées aux Annexes I, II et espèces non visées aux annexes dans des accords multi-espèces

INITIATIVES multi-espèces de la CMS (accords de l'Article IV, paragraphe 4)

Pour ces initiatives, la Convention encourage explicitement l'inscription des espèces relevant des trois catégories. Toutefois, si les espèces visées par l'Annexe I sont inscrites, des engagements de protection en leur faveur peuvent être imposés par la Convention et par conséquent être juridiquement contraignants. Puisque l'accord est en général un instrument non juridiquement contraignant, cela devrait être noté dans son texte. Pour ces espèces visées à l'Annexe I, des Plans d'Action par espèce devraient être annexés à l'accord, ou établis en tant qu'une partie de son exécution.

De plus, si des Actions Concertées relatives aux espèces de l'Annexe I sont incluses, les obligations particulières de rapport à la Conférence des Parties, au Conseil Scientifique et au Secrétariat de la Convention qui leur sont attachées devraient être reprises par l'accord.

ACCORDS multi-espèces de la CMS (ACCORDS de l'Article IV, paragraphe 3)

Bien que la Convention exige uniquement que les Parties "s'efforcent de conclure des ACCORDS" pour les espèces visées l'Annexe II, cela n'exclut pas qu'elles puissent les établir pour d'autres espèces. Cela a été une pratique de la Convention, depuis que les premiers

ACCORDS ont été rédigés, d'inclure toutes les espèces visées à l'Annexe I, les espèces migratoires non visées aux annexes, et même les espèces non migratoires (ce dernier explicitement inscrit dans EUROBATS¹) associées taxonomiquement et géographiquement. C'est une bonne pratique de protection et elle devrait être poursuivie. Les obligations supplémentaires créées lorsque les espèces visées à l'Annexe I sont inscrites sont les mêmes que pour les accords de l'Article IV, paragraphe 4, y compris le besoin pour des plans d'Action par espèce et, pour les Actions Concertées relatives aux espèces visées à l'Annexe I, les obligations de rapport à la Conférence des Parties, au Conseil Scientifique et au Secrétariat de la Convention qui leur sont attachés.

ACTIONS CONCERTÉES Multi-espèces

Bien que conçues pour les espèces visées à l'Annexe I, les Actions Concertées multi-espèces doivent être encouragées à inclure dans leur champ d'application les espèces visées à l'Annexe II et des espèces migratoires non visées par les annexes, ainsi que, le cas échéant, des espèces non migratoires, en notant qu'elles constituent un cas particulier d'accords de l'Article IV, paragraphe 4. Cela évitera l'encombrement et le besoin confus de créer une "Action de Coopération associée" pour les espèces visées à l'Annexe II (cf Recommandation 8.23) et l'opération plutôt artificielle et compliquée d'addition d'espèces aux annexes pour qu'elles soient couvertes par une Action Concertée ou une "Action de Coopération associée". Néanmoins, le moment venu, les espèces inscrites devraient, si elles remplissent les critères, être ajoutées à l'Annexe I ou II, mais cela ne devrait pas constituer une condition préliminaire pour leur appliquer le Plan d'Action, comme ce n'est pas non plus le cas pour les accords visés à l'Article IV, paragraphe 4 et l'Article IV, paragraphe 3.

INITIATIVES PAR ESPECE et ACTIONS CONCERTÉES autonomes

Si tout l'éventail des Initiatives Par Espèce ou des Actions Concertées autonomes (ou celles qui couvrent un petit nombre d'espèces) entre dans le champ d'application des accords de l'Article IV ayant une large portée ou des Actions Concertées (comme Accord ou Initiative Flyway, ou Action Concertée ou Initiative de Restauration de la Mégafaune), il contribue à la clarté des instruments de la Convention de fusionner les instruments par espèce avec ceux relatifs à plusieurs espèces. Le Plan d'Action inscrit dans l'instrument par espèce deviendrait automatiquement un Plan d'Action par espèce sur le fondement des accords visés à l'Article IV ou de l'Action Concertée. Les obligations supplémentaires concernant un accord de l'Article IV en cas d'inscription des espèces visées à l'Annexe I seront bien évidemment applicables. Des Initiatives Par Espèce ou des Actions Concertées autonomes qui recoupent plus qu'un seul accord réparti géographiquement (comme l'Action Concertée de la CMS sur la Grue blanche) ne devraient bien sûr pas fusionner avec aucun d'entre eux, mais tous les accords régionaux concernés devraient prendre en considération les implications des premières comme une obligation prioritaire dans leur exécution.

3.3. "Mécanisme approprié" pour exécuter et contrôler des accords

Comme précisé ci-dessus, la Convention et ses Résolutions ne prescrivent aucune forme particulière pour ce "mécanisme" et suggèrent même, à l'Article V, paragraphe 4, alinéa d,

¹ EUROBATS s'applique à toutes les populations européennes de 45 espèces de chauve-souris - migratoires ou pas - se trouvant dans les États de l'aire de répartition Européen et non Européens. La troisième clause de préambule de l'accord justifie la décision en indiquant que "les menaces auxquelles sont exposées les chauve-souris dans les États de l'aire de répartition Européen et non Européens sont communes aussi bien aux espèces migratoires que non migratoires et des perchoirs sont souvent partagés par les espèces migratoires et non migratoires".

qu'il peut ne pas toujours être nécessaire.

Toutefois, une culture a été établie très tôt pendant les premières étapes de la mise en oeuvre de la Convention pour laquelle, au moins pour les ACCORDS de l'Article IV, paragraphe 3, un "mécanisme" était nécessaire, administrativement lourd et financièrement très coûteux, avec une Réunion des Parties (RDP) convoquée à intervalles réguliers, sorte de Comité Scientifique Consultatif, et un Secrétariat à part entière. Cette culture a également vu la création de structures très indépendantes de la Convention, jusqu'au point où, aujourd'hui, certains des documents produits par les ACCORDS existants de l'Article IV, paragraphe 3 ne mentionnent même pas la Convention, et on peut lire, de manière répétée, les PNUE/AEWA aberrants au lieu des PNUE/CMS/AEWA évidents. Dans une certaine mesure, les mêmes principes ont imprégné les accords de l'Article IV, paragraphe 4, même si leur degré d'intégration à la Convention a été moins détérioré. Aucune de ces tendances ne se trouve dans la Convention et elles lui sont nuisibles de trois manières:

- le coût élevé de la gestion d'accords dissuade des Parties d'y adhérer, et même d'en créer d'autres biologiquement et opérationnellement désirables; cela est aggravé par l'impression que ce coût élevé est entièrement généré par une protection transparente et "douce" et que ce n'est qu'une très petite partie qui est destinée à une protection "dure" in-situ.
- l'indépendance des ACCORDS de l'Article IV, paragraphe 3, combinée avec l'habitude de désigner les accords de l'Article IV, paragraphe 4 comme MOU, un terme générique pour un traité juridique ou pour un instrument assimilable au traité, confortent l'idée, fermement établie dans certains milieux, que la CMS n'est qu'une convention parapluie, n'opérant que par la création de nouveaux instruments juridiques et sans contenu d'action de protection en elle-même.
- Les mêmes facteurs, et l'habitude de remplacer le nom d'Actions Concertées qui a une très forte connotation relative aux actions de protection, par celui de MOU qui n'a jamais signé, sauf une fois un document juridique plutôt mondain, et de laisser ce MOU se détacher et vivre sa vie en dehors de la Convention, ne contribuent pas à créer et à préserver l'image de la Convention auprès du public intéressé en tant qu'un instrument effectif de protection.

Ces tendances perverses devraient être inversées. Il existe des méthodes simples pour le faire. Elles incluent des petits travaux de sémantique d'une part, des réformes assez simples du processus administratif de l'autre.

La viabilité et le contenu d'instruments relatif à la protection seront nettement améliorés si on cesse de confondre ces instruments avec les outils juridiques choisis pour leur exécution. Il est proposé ci-dessus de limiter les instruments aux ACTIONS CONCERTÉES, ACCORDS et INITIATIVES et de faire précéder tous ces termes par CMS, et de ne pas changer les dénominations pour les fantaisies des documents juridiques. A titre d'exemple, l'Action Concertée sur l'Antilope Sahélo-Saharienne nécessitera, jusqu'à un certain point, un document juridique pour organiser l'adoption, la révision et le contrôle du Plan d'Action. S'il devient ensuite connu sous le nom de MOU sur l'Antilope Sahélo-Saharienne, toute sa visibilité sera perdue. Il devrait devenir plutôt une Action Concertée de la CMS pour la Conservation et Restauration de la Mégafaune Sahélo-Saharienne, formalisée par un Protocole de N'Djamena (ou d'Agadez, de Luxor ou de Tripoli, ou n'importe quel autre), un document qui pourrait être signé lors de la prochaine Réunion des États de l'aire de répartition, comme les déclarations qui avaient été rédigées lors de deux réunions précédentes à Djerba et Agadir.

Une meilleure intégration des accords dans la Convention et une réduction considérable des

coûts administratifs pourraient être atteints en adaptant, pour les nouveaux accords, le « mécanisme » développé pour le premier Article IV, paragraphe 3, ACCORDS, dans trois domaines clés :

1. Faire que la RDP de l'Accord forme systématiquement un sous-ensemble de la CDP de la Convention, formée par les délégués des États de l'aire de répartition dans la CDP. Les délégués des Parties qui assistent à ces sessions sont des administrateurs de la préservation et il n'y a pas de raison pour laquelle la RDP et le CDP ne puissent être compétents à la fois. Parfois les sessions de plusieurs RDPs devront être traitées dans la CDP, mais cela ne devrait pas être difficile (et il se pourrait que quelques membres souhaitent travailler ensemble). Même si cela entraînerait un jour supplémentaire, ce serait encore beaucoup moins coûteux que d'avoir des RDPs indépendants, et cela assurerait une bien meilleure intégration des accords dans la Convention. Cela faciliterait également la mise en œuvre des comptes rendus obligatoires des accords, leur contrôle par la CDP (Article VII, paragraphe 5, peu appliqué aujourd'hui), et l'échange d'information et le développement des synergies entre les accords. Les délégués des signataires non-parties des Accords devront être invités à participer à la CDP, mais même pour les grands accords cela concernerait en pratique très peu de personnes. En outre, cela pourrait encourager l'accès aux CMS. S'il est stratégiquement jugé bon d'avoir parfois une RDP influent dans l'aire de répartition géographique de l'accord, cela pourrait être arrangé à travers une clause de « session spéciale » que possèdent la plupart des accords.
2. Faire systématiquement du Comité Scientifique de la CMS l'organisme scientifique consultatif de l'accord, comme c'est déjà le cas en pour les Actions Concertées. Le Comité Scientifique pourrait, comme il le fait pour les Actions Concertées, créer un Groupe de Travail, composé d'un Conseiller de Point Focal, du Conseiller Taxonomique concerné, des Conseillers nommés par les États de l'aire de répartition, et tout autre Conseiller Scientifique intéressé. Dans beaucoup de cas il sera sans doute nécessaire de compléter ce groupe par des experts désignés, mais les coûts seront néanmoins beaucoup plus modestes puisqu'il ne sera pas nécessaire de couvrir un lieu de rencontre, etc. Les avantages en matière d'intégration des accords dans la Convention, la mise en œuvre des comptes rendus obligatoires des accords, leur contrôle par le Comité Scientifique (Article VIII, paragraphe 5, également peu mis en œuvre aujourd'hui), l'échange d'information et le développement des synergies entre les accords, se feront dans les mêmes termes que pour la CDP.
3. Attribuer systématiquement le travail de secrétariats des accords et des Actions Concertées à une structure existante, comme cela est requis pour le paragraphe 3 et paragraphe 4 des accords de la **Résolution 2.7**, tels que :
 - L'administration de la protection d'un des États de l'aire de répartition.
 - Une ONG ou Institution de protection pertinente (comme cela a été réalisé pour le l'Action Concertée pour a Grue de Sibérie, ou avec le plan d'action avec Birdlife International pour le Courlis à bec grêle) à condition que l'ONG ou institution considère son implication comme une contribution à la protection, et accepte de travailler à prix coûtant (personnel, frais de fonctionnement, frais de voyage) sans qu'ils considèrent cela comme une subvention qu'ils peuvent investir dans d'autres activités.
 - Le travail de Secrétariat du CMS
 - Le travail de Secrétariat d'un accord existant.

Dans tous les cas cela devrait réduire les frais de Secrétariat aux frais de personnel (en général

un cadre et un agent administratif), frais de fonctionnement et de voyage et supprimer les coûts d'infrastructure. Quelques unes de ces options pourraient être transitoires, modifiées au fur et à mesure que le rendement progresse dans d'autres domaines. Ces options, et la flexibilité de changer entre elles ont été requises par la Résolution 2.7

3.4. Utilisation ou pas d'instruments d'engagement juridique.

Il existe un sentiment persistant, probablement datant des premières années de la mise en œuvre de la Convention, que les accords seraient plus efficaces si les outils de leur mise en œuvre étaient des documents ayant un engagement juridique. Cependant, avec le recul dont nous disposons aujourd'hui, il est difficile de justifier ce genre de thèses. Si l'on examine en détail les réussites de, par exemple, EUROBATS et AEWA, les deux Articles 3 paragraphe 3 des ACCORDS ayant la plus longue durée d'existence, il n'est pas possible de déceler un seul cas dans lequel leur caractère d'engagement juridique ait été utilisé. Eurobats a été très utile en tant que référence dans des déclarations en préambule de plusieurs politiques mais grâce à son envergure éthique et scientifique, et non pas comme obligation légale. Cela a fortement contribué à une plus grande sensibilisation et a encouragé la recherche, mais aucun pouvoir légal n'a été nécessaire pour cela. La Nuit Européenne des Chauve-souris est une énorme réussite mais n'a pas été inscrite dans la législation d'aucun État européen. Cela aurait été différent si EUROBATS ou AEWA avaient imposé des réseaux de zones protégées, avec des critères obligatoires minimums, comme le fait la Directive Européenne de l'Habitat, mais cela n'a pas eu lieu. Ce qui ne veut pas dire que les instruments à engagement juridique ne pourraient pas s'avérer utiles dans certains cas, parfois même indispensables, mais les résultats escomptés devraient être soigneusement définis avant de s'engager dans quelque chose de plus complexe. Ces résultats escomptés peuvent parfois être opérationnels, parfois plus symboliques. Ainsi, dans quelques cas le besoin d'un instrument à engagement juridique peut simplement provenir de la plus grande signification politique de cet instrument. Dans le cas d'Actions Concertées complexes, étant donné qu'elles visent tout d'abord les espèces de l'Annexe I si bien que les mesures de protection contenues dans le Plan d'Action dérivent d'obligations à effet juridique imposées par la Convention même, non engendrées par la signature de l'accord, un document à effet légal, qui renvoie clairement à la Convention, serait préférable. Un Protocole² pourrait alors sembler plus souhaitable.

² Instrument légal international ajouté ou étroitement lié à un autre accord (UNEP), indique habituellement un amendement du traité ou un ajout à un traité existant, mais peut également être créé tout seul (UK Foreign and Commonwealth Office)

3.5. Financement des Accords.

La Résolution 2.7 exige que « *Tous les Etat de l'aire de répartition qui participent à un accord [Article IV, paragraphe 3, ou Article IV, paragraphe 4] devraient être prêts à partager tous les frais d'administration que l'accord puisse engendrer et qui doivent être acceptés par les participants de l' Accord* ». Cela devrait être renforcé pour les deux types d'accords, sans quoi les accords deviendraient une charge inacceptable pour la Convention. De plus, les Participants aux accords qui, si la procédure exposée ci-dessus est adoptée, verraient leur frais administratifs considérablement réduits, pourraient être sollicités pour contribuer à des projets pilotes de préservation « dure », avec, si nécessaire, l'aide du budget central de la Convention, et de chercher des fonds externes pour étendre ces projets pilotes.

Pour les Actions Concertées, puisque les obligations sont directement générées par la Convention elle même, la responsabilité du financement des projets de lancement et la recherche de fonds externes devraient incomber à la Convention et devraient être considérées comme une priorité de la Convention. Cela devrait rester vrai aussi longtemps que l'Action Concertée n'a pas fusionné avec un accord multi-espèce, dans quel cas la responsabilité serait transférée à cet accord. Les frais administratifs relatifs aux Actions Concertées devraient également être portés par la Convention, mais dès qu'un document légal aura été généré pour officialiser l'adoption, révision, mise en œuvre et contrôle du Plan d'Action, que ce soit MOU ou Protocole, une disposition de partage des frais administratifs par les signataires devrait être incluse.

Si la Convention venait à s'orienter vers l'établissement d'instruments complémentaires géographiquement plus étendus offrant une perspective et une couverture mondiale pour des ensembles d'espèces choisis, des incitations devraient être envisagées pour les Etat de l'aire de répartition dont le territoire recoupe plusieurs instruments, lorsqu'ils en regroupent au moins deux. Cela devrait éviter des compétitions stériles entre les instruments pour les adhésions. Il serait extrêmement facile de concevoir et organiser si tous les accords étaient complètement intégrés au sein de la Convention³.

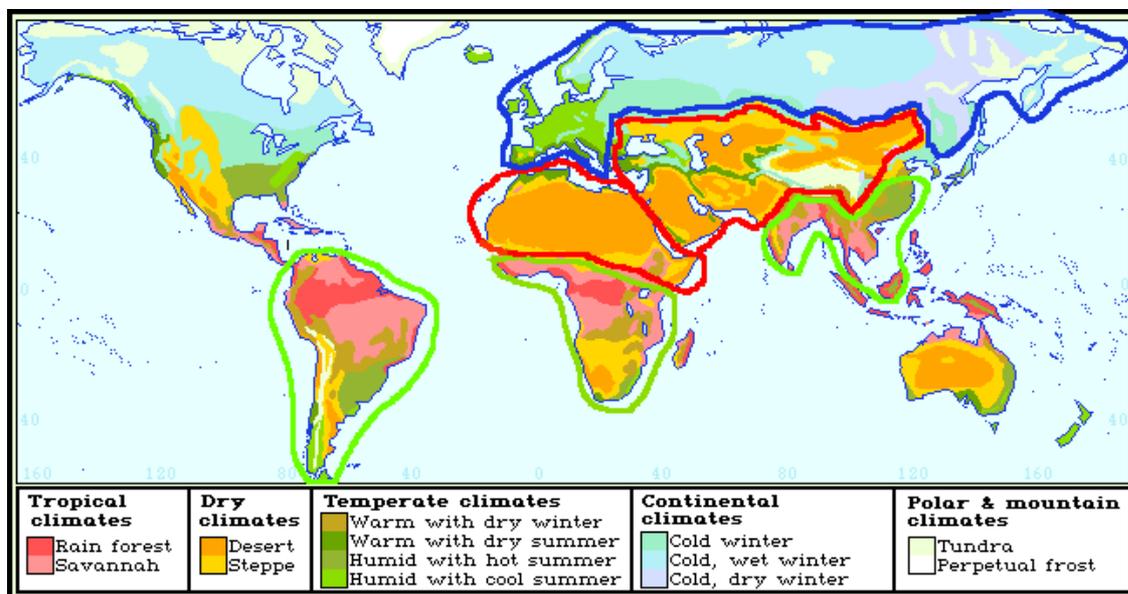
4. POLITIQUE GLOBALE DE L ACCORD POUR LE FUTUR

Il semble que la perception de la Convention comme un instrument efficace de préservation, et, en fait son vrai rôle dans celle-ci, serait être mieux servie si les instruments qu'elle a déjà établis dans les domaines dans lesquels elle pourrait atteindre ou a déjà atteint une position de leadership étaient étendus à un réseau cohérent d'accords, atteignant une couverture mondiale ou quasi mondiale. Ceux-ci incluent les grandes faunes, sauvagines, oiseaux de mers, mammifères marins, tortues de mer et chauves-souris. A ceux-là pourraient être ajoutées d'autres instruments multi-espèces orientés vers des groupes spécifiques pour lesquels la recherche et l'évaluation a déjà été menée au sein de la Convention, tels que les rapaces, les oiseaux de campagne, les grands poissons, les requins aussi bien que quelques espèces singulières. Une telle expansion a, à juste titre, paru irréaliste à beaucoup de participants, vu la forme qu'ont pris actuellement beaucoup d'accords, et la charge que leur mise en œuvre constitue pour la Convention. Cette difficulté pourrait disparaître largement si la ligne d'action proposée ci-dessus était suivie. Ainsi ces accords pourraient simplement devenir une façon de structurer de manière cohérente et visible les principales activités de la Convention, sans générer constamment de frais augmentant constamment.

3. Par exemple de tels Etats de l'aire de répartition pourraient être demandés à fournir une contribution simple, s'élevant à la plus grande contribution qu'ils devraient fournir pour un seul accord parmi les accords qu'ils joignent, contribution qui peut être distribuée parmi les accords en proportion à leur budget total.

4.1. Grandes faunes.

Une note d'accompagnement a développé l'importance stratégique des grands mammifères dans la promotion de l'héritage naturel et les raisons pour considérer la préservation et la restauration de l'héritage de grande faune global en tant que composante essentielle d'une politique de préservation de la nature plus proactive, plus attractive, plus optimiste, plus capable de générer de l'enthousiasme, remplissant les rêves et contribuant à l'entraide, une de celles qui offrent une vision alternative à la biologie de préservation du vingt-et-unième siècle (PNUE/CMS/CONF 9.14). Deux instruments existent déjà, l'Action Concertée pour la protection de l'antilope sahélo-saharienne et le l'Action Concertée pour la Protection des Terres Arides Eurasiatiques Centrales. Ces instruments pourraient, comme cela a été discuté dans le Comité Scientifique, être quelque peu étendus à la couverture de l'intégralité des zones arides et subarides de l'Eurasie et du nord de l'Afrique. En ce qui concerne l'Action Concertée Sahélo-Saharienne, cela pourrait entraîner l'intégration de la corne de l'Afrique. En ce qui concerne le Plan d'action Central pour la Protection des Terres Arides Eurasiatiques, ceci comporterait l'intégration de la péninsule arabe, une zone pour laquelle un ample accord sur les mammifères a été envisagé par des précédents CdPs. A ces deux Plans d'Actions (en rouge sur la carte) une Initiative Atlantique et Nord-Européenne de la Grande Faune(en bleu sur la carte) pourrait être ajoutée. Ceci a été suggéré à la CMS par le groupe d'Initiative des Grands Herbivores ; et pourrait être complétée par la couverture des zones tempérées et subtropicales Afro-Eurasiatiques. Au-delà, trois Initiatives pourraient être considérées (en vert sur la carte). Une Initiative Sud-américaine de la Grande Faune pourrait donner un cadre à nos activités Huemul, et seraient très adéquates en dépit du peu d'espèces existantes, car cela prendrait place principalement sur les territoires de nos participants et pourrait concerner plusieurs espèces menacées dont le Cerf des Pampas qui est une des espèces clés qui pourraient être essentielle à la gestion des prairies Sud-Américaines.



Une Initiative Africaine Sub-saharienne est un choix évident qui pourrait être la suite des propositions déjà faites lors de la 4^{ème} session du Comité Scientifique en mai 1993, d'envisager des accords en faveur de l'Élan de Derby, des Guépards, des Éléphants Africains, des Gorilles et du Chien Chasseur africain (pour deux d'entre eux, des instruments existent d'ores et déjà). Mais l'on rejoindrait peut-être un domaine surchargé. Finalement, une Initiative du Sud et Sud-est Asiatique pourrait être une réponse à une préoccupation répandue à propos, en particulier, des Éléphants Asiatiques (les Bornéo inclus car des frontières internationales traversent leur territoire). En ce moment, cependant, nous avons trop peu de

participants. Ouvrir une discussion avec les pays de l'ASEAN autour d'un tel projet pourrait être une approche intéressante.

4.2. Gibiers d'eau

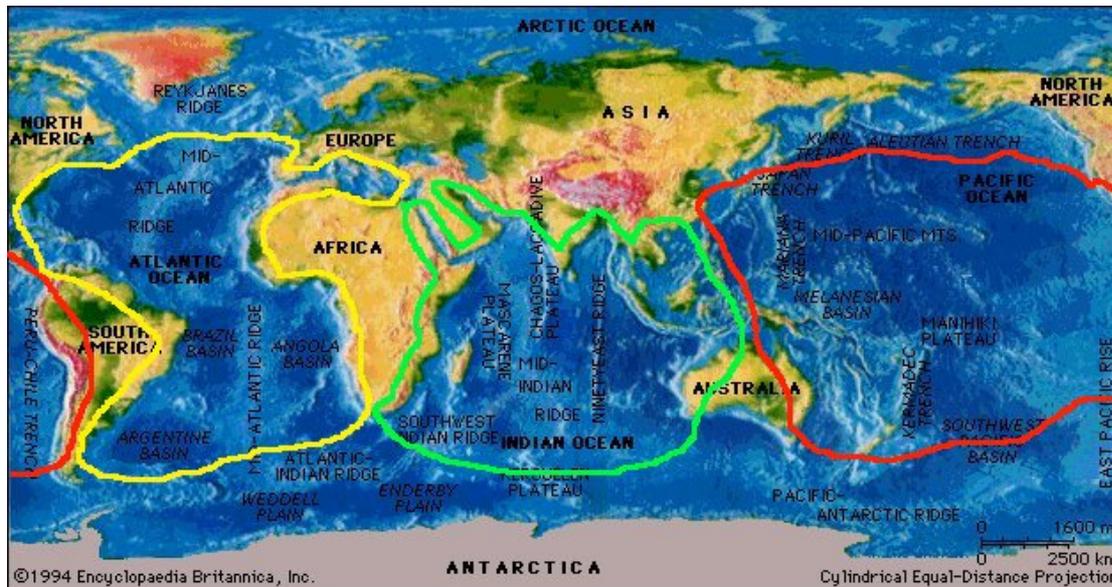
Pour les Gibiers d'eau un arrangement en cinq trajectoires, mettant l'accent sur les cinq zones hivernales principales et les phénomènes de migration (en rouge ou vert sur la carte), avec bien-sûr le recoupement simultané dans le bassin hydrographique (en bleu sur la carte), comme cela a été proposé par le secrétariat dans le document présenté au 32^{ème} Comité permanent de Novembre 2007 et soumis dans une forme révisée à la CDP9 (PNUE/CMS/Conf 9.27), pourrait fournir une couverture mondiale cohérente, clairement lisible, et très visible. Cela adapterait et intégrerait mieux les traditions des agences de gestion des gibiers d'eau et les habitudes des chercheurs et protectionnistes dans plusieurs champs des études de migration aviaire en prenant totalement compte de l'existence d'accords régionaux établis ou proposés.

4.3. Oiseaux marins

Les vrais oiseaux de mer entreprennent un circuit mondial et des mouvements à travers l'hémisphère, et passent la plus grande partie de leur vie, en dehors de la saison des amours, en mer. Beaucoup d'entre eux sont sérieusement menacés, le pourcentage des espèces dans un état de préservation défavorable étant bien plus élevé pour eux que pour les oiseaux en général. Pour eux, la CMS est certainement le meilleur instrument de conservation, et un accord mondial unique est le choix le plus évident pour fédérer les efforts de conservation les plus isolés. C'est l'option entreprise en pionnier par le CMS ACAP, pour qui « la zone d'Accord inclue toutes les zones terrestres ou aquatiques où tout albatros ou pétrel habite, réside temporairement, traverse ou survole à n'importe quel moment sur sa route de migration habituelle ». La manière évidente d'avancer est d'étendre la liste de couverture de l'ACAP pour inclure, au moins, tous les Procellariidae et Spheniscidae menacés et peut être d'autres familles d'oiseaux maritimes.

4.4. Tortues Marines, Mammifères Marins

Pour les **Tortues Marines**, suivant l'excellent modèle de l'Initiative des Tortues Marines du CMS IOSEA ou de l'Action Concertée (indiqué en vert sur la carte), des instruments peuvent être rapidement établis pour le Bassin Atlantique (indiqué en jaune) et le Bassin Pacifique (indiqué en rouge). Pour ces organismes marins, une division basée sur l'océan telle qu'elle a été adoptée par la CMS IOSEA, est beaucoup plus pertinente qu'une division basée sur le continent. L'initiative Atlantique pourrait être réalisée en étendant le «Protocole d'Accord sur les Mesures de Préservation pour les Tortues Marines de la Côte Atlantique de l'Afrique», qui couvre la côte atlantique de l'Afrique, quelques îles de l'Océan Atlantique et une partie de la Macaronésie jusqu'à l'Amérique du Sud côté Atlantique, les Caraïbes et le reste de la partie sud de l'Europe – où les participants de la CMS sont nombreux. Pour le Pacifique, deux possibilités devraient être envisagées. L'une est un nouvel instrument, l'autre est une extension de L'IOSEA au sein d'un instrument Indopacifique.



Pour les **Cétacés et les Siréniens** un schéma similaire orienté vers le bassin pourrait être envisagé, en s'appuyant évidemment sur les instruments existants, et possiblement lié au schéma des tortues. Réciproquement, des accords locaux ou régionaux orientés sur les littoraux ou des schémas régionaux de sous-bassins -avec les bassins de l'Océan Pacifique et Atlantique divisés en nord-sud et le bassin de l'Océan Indien divisé en est-ouest (possiblement avec des zones additionnelles dans l'Arctique, l'Antarctique et les eaux internes du Sud-Est Asiatique et des Caraïbes) - combinés avec une meilleure liaison inter-accords, assurés par l'intégration de la CDP et du Conseil Scientifique, seraient mieux adaptés à la distribution de ces groupes. Les opportunités marines sont envisagées plus loin dans PNUE/CMS/Conf 9.26

4.5. Chauves-souris

Avec la CMS EUROBATS la convention a des instruments efficaces, bien établis, et couronnés de succès pour gérer la préservation des communautés de chauves-souris tempérées sur une large base géographique, un instrument qui fait de la Convention un acteur important dans la conservation et la promotion des chauves-souris.

Ce domaine est donc un de ceux qui méritent d'être mis en avant et l'instrument pourrait facilement être étendu à la zone Paléarctique toute entière. Ce serait une rationalisation désirable, car plusieurs populations de chauves-souris ont une distribution continue à travers les frontières adoptées aujourd'hui, et que l'écologie des communautés des chauves-souris tempérées est assez uniforme. Les communautés de chauves-souris tropicales soulèvent des problèmes entièrement différents et les espèces migratoires les plus menacées parmi celles-ci ont été mieux appréhendées par des initiatives d'espèces uniques, comme cela a déjà été envisagé.

4.6. Autres instruments multi-espèces axés sur les oiseaux

Un accord est en train d'être développé en ce moment pour les **Rapaces Afro-Eurasiatiques**, c'est un instrument d'échelle continentale qui est bien adaptée au mode de distribution et à l'écologie de ce groupe. En effet, la distribution continue intrinsèque des rapaces, liée à des aires d'habitat rend difficile la séparation des populations parmi les espèces et la plupart d'entre elles utilisent au moins deux parmi les zones majeures hivernales du sud, celles de l'ouest de l'Afrique et du subcontinent Indien, celles de l'est du subcontinent Indien et du sud-est Asiatique Un instrument similaire pourrait être envisagé pour les **Oiseaux de Terre Aride Eurasiatiques** pour lesquelles nous possédons déjà quelques instruments et des propositions (ACTIONS CONCERTÉES du CMS pour l' Outarde Houbara et pour l'Outarde barbue) et pour les Oiseaux des Prairies de l'Amérique du Sud pour lesquelles l'Action

Concertée existante pourrait être un bon point de départ.

4.7. Instruments multi-espèces axés sur les poissons

Les poissons ont été une préoccupation majeure des efforts utilitaires justifiés des environnementalistes mais qui sont largement sous-représentés au sein des efforts de conservation de l'héritage naturel en dépit de l'attrait culturel potentiel, sociologique et émotionnel que certains d'entre eux peuvent inspirer. La CMS a été de plus en plus active dans la correction de ce déséquilibre, et a exprimé son inquiétude, de même qu'elle a encouragé et promu la recherche axée sur la conservation d'un nombre d'espèces emblématiques et groupes, en particulier les requins, les grands poissons migrateurs amphihalins et les grands poissons migratoires des eaux fraîches.

Le moment est venu pour des instruments opérationnels. Pour les **Requins**, un accord unique mondial est le choix le plus approprié, car les paramètres de distribution et de circulation sont aussi universels que ceux des oiseaux de mer. Pour les grands poissons migrateurs amphihalins et les **Grands poissons migratoires** des eaux fraîches la meilleure structuration nécessite une évaluation prudente .

Un accord parapluie mondial unique pourrait diluer les responsabilités qui doivent être prises bassin fluvial par bassin fluvial. Des accords rivière par rivière pourraient conduire à un nombre ingérable de petits accords. Il se peut qu'une structure par bassin océanique ou une subdivision des bassins océaniques, qui serait logique pour les poissons migrateurs amphihalins, pourrait convenir également au grand poisson migrateur des eaux fraîches.

4.8. Instruments mono-espèces.

Enfin, des ACCORDS, ACTIONS CONCERTÉES et INITIATIVES Mono--Espèces séparés, doivent continuer d'être envisagés pour les espèces emblématiques particulièrement menacées ou des petits groupes d'espèces quand il s'avère que les inclure dans un accord multi-espèces n'est pas pratique à cause de la géométrie de l'aire de répartition ou qu'il en résulterait une perte de visibilité et donc de l'intérêt qui leur est porté.

Exemples, parmi les instruments de la CMS aujourd'hui soutenus par des instruments légaux sont inclus l'accord de la CMS des Gorilles *Gorilla spp.*, L'ACTION CONCERTÉE de la CMS sur la **Grue de Sibérie**, *Grus leucogenarus*, le **Phoque moine**, *monachus monachus* , le **Pinson Aquatique**, *Acrocephalus paludicola*, et l'INITIATIVE de la CMS sur les **Populations d'Afrique de l'Ouest des Eléphants Africains**, *Loxodonta spp. Partim* qui devraient être étendus pour inclure toute la catégorie de *Loxodonta africana* et *Loxodonta cyclotis*. Plusieurs autres INITIATIVES Mono-Espèces, contribuant au développement de la CMS en tant qu'agence pour la préservation des espèces au niveau mondial, visant les espèces les plus menacées du monde, et, en particulier, les grands mammifères avec des aires de répartition qui transcendent celles des Actions Concertées ou Initiatives basées géographiquement comme le Tigre, *Panthera tigris*, et l'Eléphant Asiatique, *Elephas maximus*, devraient être envisagés.