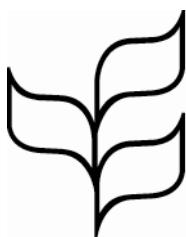




CBD



Convention on Biological Diversity

Distr.
GENERALE

UNEP/CBD/SBSTTA/19/4
14 septembre 2015

FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

ORGANE SUBSIDIAIRE CHARGE DE FOURNIR DES
AVIS SCIENTIFIQUES, TECHNIQUES ET
TECHNOLOGIQUES

Dix-neuvième réunion

Montréal, 2-5 novembre 2015

Point 3.3 de l'ordre du jour provisoire*

OUTILS D'EVALUATION DE L'EFFICACITE DES INSTRUMENTS DE POLITIQUE GENERALE POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN STRATEGIQUE 2011-2020 POUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE

Note du Secrétaire exécutif

INTRODUCTION

1. Dans le paragraphe 20 c) de la décision XII/1, la Conférence des Parties a prié le Secrétaire exécutif d'examiner les expériences nationales des pays concernant l'utilisation d'outils permettant d'évaluer l'efficacité des instruments de politique générale utilisés pour la mise en oeuvre du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, en utilisant les informations figurant dans les quatrième et cinquième rapports nationaux, et de cerner les meilleures pratiques et les enseignements tirés. Dans le paragraphe 20 d), elle a prié le Secrétaire exécutif de faire rapport sur cette question à une réunion avant la treizième réunion de la Conférence des Parties.

2. Un document de base sur l'évaluation des effets des types de mesures prises conformément aux dispositions de la Convention a été mis à la disposition de l'Organe subsidiaire à sa ??dix-huitième réunion (UNEP/CBD/SBSTTA/17/3). Ce document contient un aperçu général de travaux antérieurs pertinents sur cette question en vertu de la Convention, des réflexions sur la compréhension de l'efficacité dans le contexte du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, des exemples de types de mesures couronnés de succès ainsi que des considérations additionnelles.

3. En conséquence, la présente note contient dans sa section I des informations sur l'évaluation de l'efficacité des instruments et mesures de politique générale à utiliser pour exécuter le Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique que renferment les quatrième et cinquième rapports nationaux; dans sa section II, sur les défis à relever dans l'évaluation de l'efficacité des instruments et mesures d'intervention; dans sa section III,

* UNEP/CBD/SBSTTA/19/1.

sur les méthodes à utiliser pour évaluer l'efficacité de ces instruments et mesures; et, dans sa section IV, sur l'importance de la cohérence et de l'intégration des politiques. La section V contient des conclusions, lesquelles sont suivies d'un projet de recommandation dans la section VI.

4. Les questions liées à celles qui sont traitées dans la présente note peuvent également être examinées par l'Organe subsidiaire chargé de l'application¹.

I. INFORMATIONS DES PARTIES SUR L'EVALUATION DE L'EFFICACITE DES INSTRUMENTS ET MESURES DE POLITIQUE GENERALE POUR LA MISE EN OEUVRE DU PLAN STRATEGIQUE 2011-2020 POUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE

5. Comme suite à l'analyse présentée dans le document UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 et conformément à la décision XII/1, les quatrième et cinquième rapports nationaux reçus au 15 juillet 2015 ont été analysés pour ce qui est des informations fournies sur l'utilisation d'outils pour évaluer l'efficacité des instruments et mesures de politique générale propres à l'exécution des stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique des Parties et, finalement, la mise en œuvre du Plan stratégique 2011-2020 et la réalisation des objectifs d'Aichi pour la biodiversité.

6. L'article 26 de la Convention appelle les Parties à faire rapport sur les dispositions adoptées pour appliquer la Convention et la mesure dans laquelle elles ont permis d'assurer la réalisation des objectifs de la Convention. Par conséquent, les lignes directrices pour le quatrième rapport national sollicitaient des informations sur l'efficacité des stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique ainsi que sur l'efficacité de leur réalisation en demandant spécifiquement :

- a) si les changements de statut et les tendances en matière de biodiversité observés sont le résultat de mesures prises pour mettre en œuvre les stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique et appliquer la Convention;
- b) si les stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique sont suffisants pour combattre les menaces recensées dont fait l'objet la diversité biologique; et
- c) comment pouvoir améliorer le cas échéant la mise en œuvre des stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique, y compris en suggérant des voies et moyens possibles de surmonter les obstacles recensés.

7. Les informations des quatrièmes rapports nationaux ont été fournies dans le document UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 qui indique que 20 pour cent environ seulement des quatrièmes rapports nationaux soumis contenaient une analyse de l'efficacité des actions. Lorsqu'une telle analyse a été faite, elle portait essentiellement sur l'exécution des stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique et ne fournissait guère d'informations sur l'intégration et la mise en œuvre des objectifs de 2010. Au nombre des problèmes rencontrés figuraient l'absence d'un contrôle systématique de l'impact de mesures spécifiques, l'absence de preuves ou de cas sur le terrain et une prise en considération insuffisante du décalage dans le temps entre l'application de mesures et leurs effets.

¹ L'Organe subsidiaire chargé de l'application a été créé par la décision XII/26. Son mandat inclut : “b) Aider la Conférence des Parties à préparer des décisions sur le renforcement de l'application de la Convention, le cas échéant”, y compris “c)... des recommandations visant à surmonter les obstacles rencontrés dans l'application de la Convention ainsi que des plans stratégiques adoptés en vertu de ces derniers”. Par conséquent, quelques-uns des éléments de la présente note seront également abordés en détail à la première réunion de l'Organe subsidiaire chargé de l'application.

8. Dans les lignes directrices pour les cinquièmes rapports nationaux, les Parties ont été invitées à analyser l'efficacité des stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique en tant qu'instrument d'intégration de la diversité biologique dans les stratégies, plans et programmes sectoriels et intersectoriels.

9. En réponse à une demande de l'Organe subsidiaire à sa dix-septième réunion, le Secrétaire exécutif a préparé une analyse de méthodologies utilisées dans les auto-évaluations de l'état d'avancement de l'application de la Convention sur la base des informations contenues dans les quatrièmes rapports nationaux (et les cinquièmes rapports nationaux disponibles) (UNEP/CBD/WGRI/5/INF/20). Ce rapport, qui vient compléter le présent rapport, contient des informations sur l'utilisation d'indicateurs et cadres de résultat, des évaluations qualitatives des stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique, des examens fondés sur des cas et des examens de la littérature. Il fait également rapport sur un petit nombre de cas d'évaluations de l'efficacité des mesures, évaluations qui sont reproduites dans le présent document.

10. On a constaté qu'un petit nombre seulement de rapports nationaux contient des informations sur des outils spécifiques qui ont été utilisés. Pour obtenir des données supplémentaires, une question connexe a été incorporée dans l'enquête menée en prévision de la réunion du groupe spécial d'experts techniques sur les indicateurs pour le Plan stratégique sur la diversité biologique (voir la notification 2015-037, SCBD/SAM/DC/RH/KM/84530 du 2 avril 2015). Trente Parties ont signalé dans le cadre de cette enquête qu'elles ont entrepris des efforts pour évaluer l'efficacité des actions ou interventions réalisées en vue de mettre en œuvre leurs stratégies et plans d'action nationaux pour la diversité biologique ou stratégies connexes. Pour obtenir de plus amples informations, 12 entretiens de suivi (Afrique du Sud, Allemagne, Brésil, Erythrée, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Palau, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Union européenne) ont été eu lieu avec des représentants de ces Parties.

11. En ce qui concerne les outils utilisés pour évaluer l'efficacité en matière de réalisation des objectifs d'Aichi, de nombreuses Parties ont noté l'utilisation d'indicateurs. Dans l'évaluation des changements de statut, il est implicitement supposé que les mesures prises dans ce domaine ont causé de tels changements (voir également le paragraphe 12 du document UNEP/CBD/SBSTTA/17/3). De plus amples informations pertinentes figurent dans une note du Secrétaire exécutif sur l'utilisation d'indicateurs pour évaluer l'état d'avancement des objectifs Aichi dans les cinquièmes rapports nationaux (document UNEP/CBD/ID/AHTEG/2015/1/INF/3). Cette note a été mise à la disposition du Groupe spécial d'experts techniques (AHTEG) sur les indicateurs pour le plan stratégique qui se réunira à Genève (Suisse) du 14 au 17 septembre 2015. La question des indicateurs sera examinée par l'Organe subsidiaire au titre du point 3.4 de l'ordre du jour de sa dix-neuvième réunion. L'Organe subsidiaire examinera les recommandations portant sur cette question en fonction des résultats de l'AHTEG.

12. Les sous-sections ci-après donnent dans la sous-section A des exemples où des Parties ont fait rapport sur l'utilisation de méthodes qui traitent explicitement du lien de cause à effet entre les mesures et les changements de statut. La sous-section B contient des informations qu'ont fournies des Parties sur les évaluations de l'efficacité d'aires protégées comme un exemple spécifique. Des exemples sont tirés des cinquièmes rapports nationaux ainsi que d'entretiens de suivi. Sauf indication contraire, les exemples sont tirés des cinquièmes rapports nationaux.

A. Exemples pour les évaluations d'efficacité signalées

13. Dans son entretien, l'Union européenne a fait rapport sur l'utilisation d'études de cas dans ses évaluations de l'efficacité de mesures spécifiques (voir le paragraphe 47 ci-dessous). L'Erythrée a fait rapport sur le rôle de la participation de parties prenantes dans les évaluations (voir le paragraphe 41 ci-dessous).

14. Le Brésil a fait rapport sur l'évaluation et l'efficacité d'une variété de politiques et initiatives différentes :

a) Le Brésil a fait rapport sur l'évaluation de deux politiques d'intervention qui combinaient des objectifs socio-économiques et environnementaux : le programme des prix minimum pour les produits fondés sur

la socio-biodiversité (PGPMBio) et le Programme d'appui à la conservation de l'environnement appelé "Green Stipend" (Bolsa Verde), et il a recensé les accomplissements et les limitations de ces programmes;

b) L'efficacité des incitations fiscales accordées aux gouvernements locaux a été évaluée. Ces incitations ont depuis 2013 été appliquées dans 17 des 27 Etats brésiliens. Les municipalités qui suivent les critères écologiques établis par l'Etat reçoivent une part additionnelle de la taxe sur la valeur ajoutée frappant les services et la circulation des marchandises que perçoit l'Etat. L'évaluation a permis de recenser les avantages et les insuffisances de la mesure, y compris la nécessité d'affecter les fonds additionnels aux dépenses pour l'environnement;

c) La Cour fédérale des comptes du Brésil a évalué le niveau d'intégration des engagements pris à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992, concernant en particulier l'administration de l'utilisation durable des ressources halieutiques et la gestion commune de ces ressources faisant intervenir l'Etat et la société civile, et elle a entrepris l'élaboration d'un plan d'action fondé sur ses résultats.

d) Le ministère brésilien de l'environnement a signé un accord de coopération avec la Fondation de l'Université fédérale de Rio Grande pour quantifier l'efficacité du décret interministériel MPA/MMA INI 12/2012 sur les populations d'espèces aquatiques menacées et vulnérables dans les régions du sud et du sud-est du Brésil. L'évaluation comprendra une estimation des taux de mortalité d'espèces concernées, une comparaison de la répartition et de l'intensité géographiques de la production de poisson et de prises accessoires avant et après l'application du décret ainsi qu'un protocole pour la supervision efficace de la flotte de pêche utilisant des filets en recourant à un programme national d'observateurs à bord;

e) Le statut d'espèce de la baleine à bosse a été reclassé, passant d'espèce "menacée" à "presque menacée" sur la liste brésilienne des espèces vulnérables. Cela a été attribué à l'application avec succès de mesures gouvernementales conjuguées à des initiatives de la société civile, ce qui a eu pour résultat des mesures à long terme comme l'interdiction de chasser, la redéfinition des voies empruntées par les navires afin de réduire les collisions et la création du Parc national marin des Abrolhos.

15. Le Brésil a également indiqué dans son cinquième rapport national que le Ministère de l'environnement finançait un inventaire de recherches scientifiques collégiales et documents publiés sur l'application de la politique nationale pour la biodiversité et ses différents éléments, examinant plus de 400 documents de cet inventaire pour faciliter l'analyse de l'efficacité de cette politique.

16. La Dominique a indiqué qu'une étude de sa stratégie et de son plan d'action nationaux pour la diversité biologique a été effectuée en 2013 en consultation avec les parties prenantes. Cette étude, qui s'est penchée sur les stratégies prévues au titre de la stratégie et du plan d'action nationaux 2000-2040, a révélé que : a) toutes les stratégies demeurent valides mais pas dans la même mesure; b) quelques stratégies ont été mises en œuvre au moyen d'autres initiatives et projets; et c) quelques stratégies peuvent être combinées mais elles ont différents domaines de mobilisation selon que de besoin.

17. Le Mexique a fait rapport sur une évaluation faite en 2012 de la performance entre 1997 et 2008 de plus de 3 000 unités de gestion et de conservation de la vie sylvestre (Las Unidades de Manejo y Conservación de la Vida Silvestre). Une deuxième phase de l'évaluation portera sur l'état de conservation des populations de la vie sauvage et de leurs habitats en cours de gestion ainsi que sur les impacts socio-économiques par région, et elle recensera les carences et les possibilités de les surmonter.

18. Le Pérou a indiqué dans son entretien qu'il évalue le changement de comportement et de statut de la diversité biologique au niveau régional. Il a également fait rapport sur l'élaboration de critères dans le cadre

d'évaluations régionales en fonction desquels la contribution de mesures spécifiques et de différentes régions à l'état d'avancement des objectifs d'Aichi a été évaluée.

19. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a indiqué dans son entretien qu'il avait complété dans ses évaluations l'utilisation d'indicateurs qualitatifs avec des informations additionnelles sur les mesures et actions de politique générale prises, des études de cas et une évaluation qualitative de l'état d'avancement des objectifs d'Aichi en général afin de tenir compte de la nature multiforme des objectifs d'Aichi.

20. En outre, plusieurs pays ont indiqué qu'ils avaient entrepris des évaluations d'efficacité sans mentionner des méthodologies spécifiques :

- a) Le Burkina Faso a fait une analyse de la mesure dans laquelle la stratégie et le plan d'action nationaux 2001-2025 pour la diversité biologique et le plan d'action 2011-2015 révisé ont été mis en oeuvre. Il a considéré comme le principal obstacle à cette mise en oeuvre l'absence d'objectifs et une évaluation quantitative de l'exécution des actions planifiées;
- b) Djibouti a revu la mise en oeuvre de sa stratégie et de son plan d'action nationaux pour la diversité biologique dans le cadre de l'évaluation de son plan d'action élargi dans les domaines de l'environnement et de l'aménagement de l'espace 2011-2016;
- c) Le Japon a revu en juillet 2011 son plan fondamental des forêts et de la foresterie;
- d) Le Rwanda a revu les politiques et réglementations sectorielles concernant le respect de sa politique nationale de diversité biologique et sa loi sur la biodiversité. Il en a résulté une révision et une mise à jour de ces lois et politiques afin d'améliorer leur alignement sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, des mécanismes institutionnels révisés ayant également été proposés;
- e) Le Togo a indiqué qu'il avait évalué le pourcentage de réalisation de chacun des dix objectifs inclus dans sa stratégie et son plan d'action nationaux pour la diversité biologique. L'analyse effectuée a fait ressortir qu'aucun des objectifs n'était réalisé à un niveau supérieur à 50% et que sept objectifs avaient un niveau de réalisation allant de 25 à 30%.

B. Exemples spécifiques : outils d'efficacité de la gestion pour évaluer l'efficacité des aires protégées

21. L'évaluation de l'efficacité des aires protégées est un domaine spécifique des évaluations d'efficacité où les Parties ont fourni, dans leur cinquième rapport national, des informations plus détaillées sur les évaluations faites et les méthodologies utilisées.

22. Belize a indiqué que son évaluation de l'efficacité nationale en matière de gestion a pour objet de déterminer l'efficacité des aires protégées dans des domaines clés dont la disponibilité d'informations, le succès opérationnel, la gouvernance, les avantages socio-économiques et la gestion institutionnelle et financière.

23. L'Egypte a indiqué qu'elle avait fait une évaluation de l'efficacité de la gestion des aires protégées selon des normes internationales, utilisant pour ce faire un outil d'efficacité de la gestion pour sept aires protégées et, ultérieurement, onze d'entre elles.

24. Pour évaluer l'efficacité de la gestion des aires de conservation, l'Indonésie a élaboré une norme pratique pour la supervision et l'évaluation des aspects de gestion des aires de conservation areas. D'après des données de 2013 sur les aires marines et les pêcheries, la gestion de trois aires devait être améliorée, treize aires étaient bien gérées et une aire était considérée comme faisant l'objet d'une très bonne gestion.

25. Le Mexique a fait rapport sur une analyse de la dynamique de changement de l'occupation et de l'utilisation des sols dont l'objectif est de mesurer l'efficacité des aires naturelles protégées en tant qu'outils de politique environnementales. Cette analyse a été faite principalement sur la base d'images satellitaires et, bien que la majeure partie des cas analysés ait fait état d'une perte de la surface boisée, les données compilées depuis 2000 coïncident avec une réduction du taux de changement dans les aires naturelles protégées, qui a été considéré comme un indicateur possible d'efficacité.

26. En Micronésie, par le biais du Micronesia Challenge, les organismes nationaux et étatiques de gestion des ressources ainsi que les ONG locales et les organisations communautaires dans le pays bénéficient de l'élaboration d'un cadre régional de supervision doté d'une série cohérente d'indicateurs. Ce cadre comprend la mise au point d'un outil d'efficacité de la gestion des aires marines protégées, (qui est tout aussi utile dans les sites terrestres), des indicateurs de supervision socio-économiques, une boîte à outils sur les changements climatiques et des outils de supervision biologique dans les aires marines.

27. L'Afrique du Sud a adapté l'outil mondial de suivi de l'efficacité de la gestion au contexte national afin de suivre l'état d'avancement dans le temps.

28. En Namibie, des évaluations de l'efficacité de la gestion des aires protégées ont été faites en 2004, 2009 et 2011 en notant chaque aire protégée sur la base de critères déterminés tels que la rédaction de plans de travail réguliers, la recherche, la gestion des ressources, la formation de personnel, les programmes d'éducation et de sensibilisation, la participation d'autorités traditionnelles, les avantages économiques pour les collectivités, la surveillance et l'évaluation, l'évaluation des conditions et l'application des lois. Elles montrent que la gestion de toutes les aires protégées s'est considérablement améliorée. La Namibie a également utilisé un outil mis au point par l'intermédiaire du projet de conservation et de gestion des côtes namibiennes afin d'évaluer l'efficacité de la gestion des aires marines protégées.

29. Les Philippines ont indiqué qu'elles avaient mis au point un outil de suivi de l'efficacité de la gestion pour évaluer l'efficacité des aires protégées.

30. La Finlande a fait rapport sur l'efficacité de la gestion de 35 parcs nationaux évalués en 2010. Une évaluation Natura 2000 de l'état de plus de 100 sites a été faite depuis 2010, y compris la totalité des 37 parcs nationaux. Une évaluation de l'efficacité de la gestion du système des aires protégées est prévue en 2015.

31. A Malte, des normes, critères et indicateurs pour évaluer l'efficacité de la gestion des aires protégées sont en cours d'élaboration.

32. Au Tonga, la couverture des aires protégées fait état d'une évolution positive, principalement dans le cas des aires marines gérées. En ce qui concerne l'efficacité, les consultations avec différentes collectivités ont mis en lumière une augmentation de la diversité des poissons et un accroissement des prises.

33. Dans son quatrième rapport national, le Brésil a utilisé une méthode d'évaluation et de priorisation rapide de gestion des aires protégées (RAPPAM) pour évaluer l'efficacité de la gestion des aires protégées.

II. PROBLEMES POUR L'EVALUATION DE L'EFFICACITE DES INSTRUMENTS ET MESURES DE POLITIQUE GENERALE

34. Dans le paragraphe 15 de sa décision XII/1, la Conférence des Parties a pris note de la compilation des points de vue supplémentaires des Parties en ce qui concerne les besoins scientifiques et techniques relatifs aux questions intersectorielles et à des objectifs d'Aichi spécifiques du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique. Cette compilation de points de vue supplémentaires, qui est annexée à la recommandation XVII/1 de

l'Organe subsidiaire, contient la déclaration suivante sur les problèmes d'évaluation de l'efficacité des instruments et mesures de politique générale :

“Bien que l'évaluation des politiques soit une activité courante, il est difficile de distinguer et de mesurer les conséquences précises des politiques, surtout les politiques ayant plusieurs objectifs et mises en œuvre dans un paysage de politiques complexes. La faisabilité de ces évaluations doit être examinée en réalisant des évaluations pilotes des conséquences des mesures prises dans certains domaines thématiques ou des études de cas précises”.

35. Comme indiqué dans le document UNEP/CBD/SBSTTA/17/3, pour bien comprendre l'efficacité des mesures prises, il est nécessaire de comprendre le lien de causalité entre les progrès mesurés par les indicateurs et les mesures individuelles prises. La prise en compte de ce lien dans l'évaluation de mesures individuelles est souvent considérée comme difficile.

36. L'Allemagne par exemple a indiqué durant son entretien que, même s'il existe une vue d'ensemble détaillée de l'état de la biodiversité en Allemagne, il n'y a dans nombre de cas qu'une connaissance et une compréhension limitée de la question de savoir si des mesures spécifiques donnent l'effet désiré. Le manque de données, la complexité du lien de cause à effet entre la mesure et l'effet ainsi que le décalage dans le temps entre l'application d'une mesure et son effet ont été mentionnés comme étant les principaux problèmes. L'Allemagne envisage de faire des travaux additionnels pour évaluer le lien entre les mesures et leurs effets, en particulier le lien entre les politiques agricoles et énergétiques et la dégradation de l'agro-biodiversité.

37. Les impacts des politiques sur les résultats environnementaux sont souvent évalués dans le court terme encore qu'il puisse falloir des décennies avant que de tels résultats soient révélés. Les évaluations devraient être conçues pour déterminer l'impact continu des politiques. Dans la littérature, il a été noté qu'il existe une base d'éléments probants limitée sur l'efficacité des politiques et mesures en matière de biodiversité. Une série limitée d'études rigoureuses semble certes indiquer que les aires protégées contribuent à réduire la déforestation mais on a constaté que la base scientifique des paiements pour les services écosystémiques, des politiques de décentralisation et d'autres interventions était beaucoup plus faible. C'est pourquoi les auteurs ont demandé que soient faits un plus grand nombre d'évaluations de différents endroits, des recherches systématiques sur la manière dont les impacts des programmes variant selon le contexte sociopolitique et biophysique, un suivi conjoint des impacts économiques et environnementaux, l'identification des effets des déversements spatiaux sur des zones non ciblées, et l'utilisation de théories d'intervention pour caractériser les mécanismes de cause à effet qui peuvent guider la collecte de données et l'interprétation des résultats².

38. Comme indiqué dans le paragraphe 34 ci-dessus, il a également été suggéré à la dix-septième réunion de l'Organe subsidiaire que soient faites des évaluations pilotes des effets des mesures prises dans des domaines thématiques spécifiques des ou études de cas. Dans ce contexte, les évaluations régionales et sous-régionales de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques offrent également l'occasion de rassembler des expériences additionnelles en matière d'utilisation d'outils pour évaluer l'efficacité des instruments et mesures de politique générale. Il est prévu que le chapitre 6 de ces évaluations, “Options pour la gouvernance, arrangements institutionnels et prise de décisions privées et publiques à différentes échelles et entre secteurs”, “explorerait des options de dosages de politique générale et d'alignements dans les systèmes de gouvernance polycentrique, évaluerait l'efficacité de ces options et déterminerait qui en supporterait le coût”. Dans le paragraphe 28 de la décision XI/2, la Conférence des Parties a invité la Plateforme intergouvernementale IPBES à évaluer entre autres choses l'efficacité des mesures prises dans son évaluation mondiale sur la biodiversité et les services écosystémiques. Dans la décision XI/3, la Conférence des Parties a prié le Secrétaire exécutif d'explorer avec la Plateforme des options pour la préparation de l'évaluation mondiale, y compris la question de l'efficacité des mesures prises pour pallier l'appauvrissement de la diversité biologique. La

² Miteva, D. A., S. K. Pattanayak, & P. J. Ferraro, Evaluation of biodiversity policy instruments: what works and what doesn't?, Oxford Review of Economic Policy, 28(1) 2012, 69-92.

procédure de définition de l'évaluation mondiale de l'IPBES est en cours (pour de plus amples informations, voir le document UNEP/CBD/SBSTTA/19/9).

39. Qui plus est, il est prévu que l'Organe subsidiaire chargé de l'application recommandera à sa première réunion des lignes directrices pour le sixième rapport national (paragraphe 9 a) de la décision XII/1) aux fins de leur adoption par la Conférence des Parties à sa treizième réunion. Ces lignes directrices peuvent fournir un autre moyen de rassembler des de plus amples informations sur la manière dont sont utilisés les outils d'évaluation de l'efficacité des instruments et mesures de politique générale.

III. METHODES D'EVALUATION DE L'EFFICACITE DES INSTRUMENTS ET MESURES DE POLITIQUE GENERALE ET DE RENFORCEMENT DE LEUR COHERENCE

40. Les sections ci-dessous donnent une vue d'ensemble de différentes manières dont l'efficacité des instruments et mesures de politique générale peut être évaluée. Les différentes méthodes sont illustrées par des exemples qu'ont donnés les Parties (voir la section I ci-dessus) et qui ont été trouvés dans la littérature (voir les notes en bas de page pour références). L'évaluation de l'efficacité de mesures existantes pour réaliser leurs objectifs environnementaux ex-post peut fournir des informations très utiles pour l'élaboration de politique comme par exemple dans la révision de normes réglementaires, et elle offre des solutions types pour de nouveaux problèmes.

41. Comme les différentes méthodes requièrent différents niveaux de capacités techniques et financières, il semblerait que toutes les Parties devraient être en mesure de faire un niveau d'évaluation de l'efficacité. Dans leurs communications, quelques Parties avaient également indiqué que l'utilisation d'une combinaison de différentes méthodes d'évaluation donne à leurs résultats une plus grande force.

42. Il existe certes une multitude de méthodes d'évaluation des politiques mais il semblerait que celles-ci puissent être classées en quatre grandes catégories : a) méthodes qui ciblent la gestion d'adaptation et qui sont appliquées durant l'application de mesures (appelées ci-dessous méthodes d'évaluation formative/de développement ; b) méthodes qui utilisent un modèle causal de la façon dont une mesure était censée fonctionner et mettent à l'essai ses hypothèses (appelées ci-après méthodes d'évaluation de la théorie des programmes); c) méthodes qui ciblent la description et l'analyse approfondies d'un certain nombre d'études de cas (appelées ci-après méthodes d'évaluation des études); et d) méthodes qui comparent la situation après qu'une mesure a été appliquée à ce qui serait arrivé en l'absence de la mesure (appelées ci-après expériences et quasi expériences).

Evaluation de formation/développement³

43. L'évaluation de formation, également appelée évaluation de développement, peut être utilisée pour déterminer si les politiques sont efficaces, pourquoi les politiques réussissent ou non à atteindre leurs objectifs et pour établir les ajustements à faire en matière de mise en œuvre. Cette méthode vise principalement le processus d'application des politiques. C'est une méthode essentiellement qualitative qui comprend la participation d'un large éventail de parties prenantes au processus d'évaluations.

44. Elle peut être utilisée pour recenser les influences potentielles et réelles sur l'état d'avancement et l'efficacité des efforts de mise en œuvre. Des données sont assemblées, principalement au moyen d'entretiens mais également avec d'autres méthodes de collecte, avant, durant et après la mise en œuvre. Cela permet une gestion adaptative du processus de mise en œuvre et facilite la compréhension de la nature de la mesure concernée. Il est utile d'inclure dès le début le processus d'évaluation dans le cadre de la conception des politiques.

³ Pour de plus amples informations et références; voir Crabbé, A. et P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Earthscan, 2008, chapitre 3.5.

45. L’Erythrée par exemple a fait rapport sur l’importance de l’évaluation des effets des politiques sur le terrain et sur la participation pendant l’évaluation des collectivités locales en qualité de principales parties prenantes.

Evaluation de la théorie des programmes⁴

46. Cette méthode est utilisée pour déterminer la mesure dans laquelle les politiques contribuent à atteindre les objectifs fixés, si les objectifs fixés correspondent aux besoins existants et si les outils de politique générale disponibles conviennent à la réalisation des objectifs fixés. Elle consiste en deux phases. Premièrement, l’élaboration d’une théorie d’intervention concise expliquant comment la politique et les mesures en question génèrent des produits et résultats attendus ou observés, sur la base de certaines hypothèses et analyses raisonnées. Hypothèses et analyses raisonnées peuvent être tirées par exemple de la littérature académique ou d’informations collectées sur le terrain (entretiens, observation de l’élaboration de politiques, analyse de documents, etc.). Cette première phase peut également inclure une prise en considération élargie du contexte de politique générale et des effets secondaires possibles. Les intrants, politiques et mesures, produits et résultats ainsi que les effets secondaires potentiels, lorsqu’ils sont pris en compte, sont alignés dans un modèle causal indiquant les liens entre les moyens et les résultats attendus (ainsi qu’inattendus). Les probabilités estimées pour certains produits et résultats en cours de réalisation, dans la perspective du responsable de l’élaboration des politiques, peuvent être ajoutées à la théorie.

47. Dans un deuxième temps, les hypothèses de base et les raisons d’être sont évaluées, ce qui donne des informations sur la question de savoir si les politiques, les mesures et les résultats attendus se relient d’une manière logique. La théorie de l’intervention aide à identifier sur quels produits, résultats et liens de cause à effet des données devraient être collectées aux fins d’une solide évaluation. Dans le même temps, l’évaluation donne des informations sur la contribution d’une politique spécifique au résultat obtenu. Elle aide à distinguer les simples déficits de mise en œuvre des failles dans les hypothèses concernant les liens de cause à effet entre les politiques et mesures d’une part et les résultats et produits de l’autre.

48. La Commission européenne fait actuellement un “bilan de qualité” de la législation nature (directives sur les oiseaux et les habitats) de l’Union européenne dans le cadre de son programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)⁵. Un mandat détaillé a été élaboré pour l’évaluation qui contient également un cadre logique, y compris les objectifs, les actions connexes, les conséquences, les résultats et les impacts attendus, ainsi que les facteurs extérieurs pertinents de la législation nature de l’Union européenne. La première phase a consisté à envoyer des questionnaires d’évaluation à 47 organisations et organes représentatifs au niveau européen de même qu’à 112 organisations prenantes au niveau des Etats membres. La deuxième phase comprenait une consultation publique par internet d’une durée de 12 semaines qui a pris fin en juillet 2015. Il prévu que les résultats de l’évaluation seront présentés aux Etats membres à l’automne 2015.

49. Environnement Canada a, par l’intermédiaire de sa Branche de vérification et d’évaluation, fait entre septembre 2011 et mai 2012 une évaluation de la politique et des priorités en matière de biodiversité⁶. A cette fin, un modèle logique a été élaboré qui décrivait le lien entre les activités, les produits et les résultats prévus de la politique et des priorités en matière de biodiversité. L’obtention des résultats a été évaluée sur la base d’informations en provenance de différentes sources. Les résultats de l’évaluation comprenaient une série de recommandations concrètes.

⁴ Pour de plus amples informations et références, voir Crabbé, A. et P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Earthscan, 2008, chapitre 3.2 et Gysen, J., H. Bruyninckx et K. Bachus, *The modus narrandi. A methodology for evaluating effects of environmental policy*, *Evaluation* 12(1) 2006, 95-118.

⁵ Informations résumées de http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm.

⁶ Informations résumées de <http://www.ec.gc.ca/ae-ve/default.asp?lang=En&n=E87EDE3D-1>.

Evaluation d'études de cas⁷

50. L'évaluation d'études de cas bien choisies permet de se faire une bonne idée de la manière dont une politique fonctionne et pourquoi, ce qui permet une évaluation de la politique. Elle a pour avantage qu'elle permet de prendre en compte la situation et le contexte particuliers de la politique en question.

51. Dans son entretien, l'Union européenne a mentionné l'importance des études de cas dans l'évaluation de l'impact de la politique agricole commune (PAC). Il s'est avéré difficile d'évaluer l'impact de mesures agricoles spécifiques partout en Europe et ce, en raison de variations dont sont l'objet les facteurs qui influent sur le succès dans différentes zones. Des études de cas ont été utilisées pour favoriser une compréhension approfondie des mesures qui fonctionnent, où et pourquoi.

Expériences et quasi-expériences⁸

52. Les expériences et quasi-expériences avaient déjà été mentionnées dans le document UNEP/CBD/SBSTTA/17/3 en rapport avec l'établissement de contrefactuels.

53. S'agissant de ces méthodes, une situation dans laquelle une mesure a été appliquée est comparée à une situation qui n'a pas été touchée par une mesure. Elles font d'ordinaire intervenir la formulation d'une hypothèse de l'effet d'une mesure, la création d'un contrôle et d'un groupe expérimental (souvent attribué au hasard), la mesure et une évaluation des différences. Les expériences et quasi-expériences fournissent certes un moyen de constater un lien de cause à effet mais elles sont limitées dans la prise en compte du contexte dans lequel les interventions de politique générale ont lieu.

IV. L'IMPORTANCE DE LA COHERENCE ET DE L'INTEGRATION DES POLITIQUES

54. Sur la base des conclusions figurant dans la quatrième édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique, la Conférence des Parties a reconnu que des progrès encourageants ont été faits pour réaliser quelques éléments de la plupart des objectifs d'Aichi pour la biodiversité mais que, dans la plupart des cas; ces progrès ne seront pas suffisants pour atteindre les objectifs à moins que des mesures additionnelles urgentes et efficaces ne soient prises pour atténuer les pressions sur la diversité biologique et prévenir son déclin continu (paragraphe 6 de la décision XII/1).

55. Les informations sur les mesures qui se sont révélées efficaces sont vitales pour appuyer les Parties dans les décisions qu'elles prendront sur de futures mesures. Les modes de gouvernance et la situation varient certes beaucoup d'un pays à l'autre qui préféreront différents dosages de politique mais il n'en est pas moins crucial d'évaluer les impacts des politiques pour éclairer les futures décisions. Cela est particulièrement vrai si l'on tient compte des ressources financières limitées disponibles pour de futures mesures.

56. Un lien clair a été établi entre l'efficacité et la cohérence des politiques. Cette cohérence soutient la viabilité et l'efficacité aussi bien des politiques directement liées à la biodiversité que d'autres politiques sectorielles. Elle donne l'occasion de libérer des ressources qui sont normalement utilisées par les autorités environnementales pour contrer et neutraliser les impacts négatifs de politiques et mesures qui ne sont pas compatibles avec la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. Comme l'a indiqué la Conférence des Parties, la cohérence des politiques générales entre les politiques de biodiversité et les politiques

⁷ Pour de plus amples informations et références, voir Crabbé, A. et P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Earthscan, 2008, chapitre 3.3.

⁸ Pour de plus amples informations et références, voir Crabbé, A. et P. Leroy, *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Earthscan, 2008, chapitre 3.4.

sectorielles et intersectorielles et les ministères gouvernementaux correspondants est un objectif important dans le contexte de l'intégration (paragraphe 7 c) de la décision XII/1).

57. Dans son cinquième rapport national, la Belgique a fait mention de son plan fédéral pour l'intégration de la biodiversité dans des secteurs spécifiques. Un examen à mi-parcours a été organisé en 2011 pour recenser les points forts et les points faibles de la mise en œuvre et, selon que de besoin, pallier les insuffisances potentielles. Il a utilisé des données fondées sur des indicateurs de performance et l'évaluation d'effets positifs et négatifs des mesures d'intégration prises dans les secteurs de l'«économie», de la «coopération pour le développement», de la «science» et du «transport». Une évaluation finale a été projetée en 2014 afin d'évaluer l'application des actions et mesures ainsi que le processus d'intégration de la biodiversité dans les secteurs.

58. L'Azerbaïdjan a signalé dans son cinquième rapport national que l'efficacité de ses initiatives prises pour intégrer la biodiversité dans les stratégies, plans et programmes de secteurs de production concernés a bénéficié de la récente adoption du Plan national de développement, Azerbaïdjan 2020 : Perspectives d'avenir qui a créé le cadre habilitant nécessaire pour améliorer l'intégration de la biodiversité dans des secteurs de production clés.

59. Comme le mentionne déjà le document UNEP/CBD/SBSTTA/17/3, des exemples montrent qu'une politique de conservation autonome tend à être moins efficace qu'un dosage cohérent de mesures de politique générale qui se soutiennent mutuellement⁹. La stratégie adoptée depuis 2005 par le gouvernement brésilien pour combattre et réduire la déforestation, l'abattage illégal et les incendies de forêt et de savane de l'Amazonie brésilienne et, depuis 2009, dans le biome du Cerrado, qui a conduit à une réduction de 80% du taux de déforestation dans l'Amazonie, repose sur une combinaison de plus de 20 instruments de politique générale avec des mesures propres à renforcer la supervision et la participation du public¹⁰.

60. De surcroît, comme indiqué dans le document UNEP/CBD/SBSTTA/17/3, des évaluations environnementales stratégiques se sont révélées un succès pour recenser et évaluer les effets de politiques, plans ou programmes proposés avant leur adoption. Ces évaluations ont pour but de veiller à ce que les impacts de la biodiversité soient pleinement inclus et pris en compte de manière appropriée au stade le plus tôt possible de la prise de décisions de pair avec les considérations économiques et sociales. C'est pourquoi elles sont un outil important pour assurer la cohérence des politiques et, partant, renforcer leur efficacité¹¹.

61. A titre d'exemple, l'Australie a indiqué dans son cinquième rapport national que les gouvernements du pays et du Queensland font une évaluation stratégique approfondie de la Grande barrière de corail qui fait partie du patrimoine mondial ainsi que de la zone côtière adjacente. Cette évaluation aide à recenser, projeter et gérer la Grande barrière et la zone côtière adjacente. Au nombre de deux sont les éléments de l'évaluation stratégique approfondie : i) le gouvernement du Queensland analyse la législation, les politiques et les cadres de planification qui s'appliquent dans la zone côtière pour s'assurer que le développement foncier tienne compte des impacts directs, indirects et cumulatifs; et ii) la Grande barrière de corail, zone du patrimoine national, est en tête de l'élément marin qui garantira que des mécanismes efficaces de gestion des aires protégées sont en place pour cette zone. Ces deux éléments évaluent l'efficacité de leurs mécanismes respectifs de législation, de politique générale

⁹ Hirakuri, S.R. 2003, Can Law Save the Forest? Lessons from Finland and Brazil, Center for International Forestry Research, Djakarta, Indonésie, p. 95.

¹⁰ République fédérale du Brésil, Ministère de l'environnement (MMA) 2012. Strategies to Reduce Deforestation in Brazil. From controlling illegal deforestation to the challenge of sustainable production in the country's forests and savannas. Rapport établi pour la Conférence Rio+20 sur le développement durable.

¹¹ A sa huitième session, la Conférence des Parties a approuvé un projet de lignes directrices sur l'évaluation stratégique de l'environnement dont la diversité biologique (annexe II de la note du Secrétaire exécutif sur les lignes directrices facultatives sur l'évaluation des impacts dont la diversité biologique). En outre, des lignes directrices facultatives pour prendre en compte la diversité biologique dans les évaluations environnementales stratégiques dans les zones marines et côtières sont disponibles dans l'annexe du document UNEP/CBD/COP/11/23 (voir la décision XI/18 B).

et de planification pour protéger des questions d'importance environnementale nationale, y pris la valeur universelle exceptionnelle de la Grande barrière de corail.

62. Les efforts déployés dans le domaine de l'intégration pour assurer la cohérence des politiques (y compris au titre du point 3.1 de l'ordre du jour, par l'Organe subsidiaire chargé de l'application à sa première réunion au titre du point 5.2 de l'ordre du jour et par la Conférence des Parties à sa treizième réunion au titre du point 10 de l'ordre du jour) peuvent aussi pour beaucoup contribuer au renforcement de l'efficacité des politiques et des mesures¹².

V. CONCLUSIONS

63. Il se dégage des rapports nationaux et d'autres sources que maintes Parties font des évaluations de l'efficacité des mesures de politique générale ou des actions de gestion dans certains domaines et à l'aide d'une série de méthodes. Les méthodologies sont toutefois rarement décrites en détail et l'assise des déclarations sur l'efficacité ne ressort pas toujours clairement des descriptions.

64. Par ailleurs, les informations de la littérature résumées ci-dessus ont montré que la base des éléments probants pour différents types de mesures varie et qu'elle est par exemple beaucoup plus faible pour des mesures telles que les paiements pour services écosystémiques, les politiques de décentralisation et d'autres interventions que celles pour les aires protégées.

65. Résumée qu'elle est dans la section III ci-dessus, la littérature semble indiquer que multiples sont les options et méthodes pour évaluer l'efficacité des instruments et mesures de politique générale et l'utilisation systématique de méthodes appropriées, y compris de méthodes qui sont déjà amplement appliquées dans d'autres domaines, pourrait contribuer à améliorer les résultats de la biodiversité et mener à une meilleure intégration des considérations de la biodiversité dans d'autres domaines de politique générale. En outre, comme il a été suggéré à la dix-septième réunion de l'Organe subsidiaire, des évaluations pilotes des effets de mesures prises dans des domaines thématiques spécifiques ou des études de cas fourniraient des informations pertinentes.

66. S'inspirant des informations disponibles dans la littérature et des expériences d'évaluations pilotes, un cadre théorique visant à guider les évaluations de l'efficacité des mesures pour la série suivante des rapports nationaux pourrait être élaboré par le Secrétaire exécutif à l'appui des efforts déployés par les Parties. Ce cadre théorique tirerait parti des travaux entrepris et serait effectué en étroite collaboration avec l'IPBES.

67. Il a été suggéré dans le document UNEP/CBD/SBSTTA/19/9 d'inclure dans les lignes directrices pour les sixièmes rapports nationaux l'exigence d'une évaluation de l'efficacité/des effets des mesures prises. L'Organe subsidiaire chargé de l'application examinera à sa première session le projet de lignes directrices pour les sixièmes rapports nationaux.

68. Complétant ce travail lié au processus d'établissement des rapports nationaux, l'Organe subsidiaire souhaitera peut-être aussi, conformément à son mandat, renforcer ses travaux sur l'efficacité des types de mesures prises en vertu de la Convention. L'Organe subsidiaire chargé de l'application souhaitera peut-être aussi examiner des manières d'améliorer l'examen de l'application de la Convention et de renforcer les mécanismes à cette fin.

¹² Voir également le document UNEP/CBD/SBSTTA/17/3, qui note l'importance des efforts d'intégration pour assurer l'efficacité des mesures visant la réalisation de l'objectif 12 d'Aichi. En ce qui concerne les méthodologies apparentées pour évaluer l'efficacité des mesures de politique générale, voir Mermet, L., B. Raphael et M. Leroy, *Concern-focused evaluation for ambiguous and conflicting policies: An approach from the environmental field*, American Journal of Evaluation 31(2) 2010, 180-198.

VI. RECOMMANDATION PROPOSÉE

L'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques souhaitera peut-être adopter une recommandation dont le libellé serait le suivant :

L'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques

Soulignant l'importance d'évaluer l'efficacité des mesures prises pour mettre en oeuvre le Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique au titre de l'apprentissage continu et de l'amélioration des efforts déployés pour assurer la mise en oeuvre intégrale de ce Plan et la réalisation des objectifs d'Aichi pour la biodiversité d'ici à 2020,

Acceptant de renforcer ses travaux concernant l'efficacité des types de mesures prises en vertu de la Convention tout en notant que l'Organe subsidiaire chargé de l'application peut également envisager des manières d'améliorer l'examen de l'application de la Convention,

1. *Encourage* les Parties à entreprendre et documenter des évaluations pilotes des effets des mesures prises dans des domaines thématiques ou études de cas spécifiques, et à fournir des informations pertinentes au Secrétaire exécutif;

2. *Prie* le Secrétaire exécutif de préparer un cadre destiné à guider l'évaluation de l'efficacité des mesures prises pour mettre en oeuvre le Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, s'inspirant de la littérature et des études de cas disponibles, et en étroite collaboration avec les processus concernés de l'IPBES et d'autres partenaires.
