

Novembre 2017

Objet : Commentaires au processus du BBNJ - Gouvernance des instances d'expertise et qualités des expertises

Cher Directeur Général de Pêche de la Commission Européenne, M. Aguiar Machado,

Dans le cadre des réunions de préparation de l'éventuelle future négociation d'un nouvel instrument d'application d'UNCLOS relatif à la biodiversité (« *PrepCom* »), la question des standards de qualité que devraient respecter, pour être recevables, les expertises scientifiques qui seront délivrées (par qui que ce soit) aux décideurs (quels qu'ils soient) pour les éclairer sur les choix qu'ils devront faire, n'est pas abordée.

Cet aspect revêt un aspect technique et mais pourtant essentiel à la bonne application de tout futur instrument d'application d'UNCLOS qui serait négocié.

Par exemple, la proposition de Mai 2017 du Président de la « *Prepcom* » sur l'économie d'un futur accord d'application¹ ne fait que renvoyer à la nécessité d'établir un processus d'expertise et d'évaluation des projets d'AMP, mais elle ne suggère aucune des qualités nécessaires que ce processus devra respecter, pour aboutir à des expertises légitimes et robustes (Cf. § 3.22).

Cette question pourra également concerner les évaluations environnementales du chapitre E du document de la présidence de la « *PrepCom* » s'il est jugé nécessaire d'apprécier de façon indépendante la pertinence de ces évaluations.

Le processus d'expertise mis en place au sein du CIEM², semble pouvoir être une source d'inspiration pour proposer des processus d'expertise qui garantissent la rationalité et l'objectivité des avis experts qui seront nécessaires.

Transparence, collégialité, et indépendance sont trois principes de bonne gouvernance du processus d'expertise adoptés par le CIEM, et qui sont à même de fournir la garantie de rationalité et d'objectivité recherchée, et de permettre de dépasser les polémiques y compris scientifiques qui naissent de la simple mise en avant de publications scientifiques défendant des approches différentes. Pour mémoire les comités scientifiques des ORGP - qui traitent également d'impacts de la pêche sur la biodiversité même si cela n'est pas toujours dit - adoptent progressivement des modes de fonctionnement et de gouvernance qui se rapprochent de ceux mis en place au CIEM (bien qu'encore partiellement, faute notamment de moyens).

A partir de l'exemple de ce que met en œuvre le CIEM, il pourrait être proposé que toute expertise intervenant dans le cours de la mise en œuvre de l'éventuel futur instrument d'application d'UNCLOS relatif à la biodiversité, devrait, pour que les conclusions de cette expertise soient recevables, être élaborer selon les principes de gouvernance cités supra (transparence, collégialité, indépendance) et par ailleurs témoigner de certaines qualités de bon sens propres à garantir une rationalité

¹ Cf. "Chair's indicative suggestions to assist the Preparatory Committee established by resolution 69/292/.." du 31/05/17

² Pour mémoire le processus en place au sein du CIEM, comme son déroulé dont le séquençage est d'importance, est sommairement décrit dans le document joint – cf. « introduction to advice » - à son point 1.2.2 ou encore sur le site du CIEM : Cf. <http://www.ices.dk/community/advisory-process/Pages/default.aspx>

intrinsèque des avis (référence explicite aux principes sur lesquels se basent les avis, existence de mesures chiffrées des constats sur lesquels ils s'appuient).

Concernant la gouvernance du processus, certaines exigences sur son déroulé sont en elles mêmes nécessaires pour asseoir le respect des principes évoqués (transparence, collégialité, indépendance) :

- L'expertise doit être rendue suite à une saisine de ceux qui décideront afin d'éviter autant que faire se peut, une confusion entre la mission assignée aux experts (livrer des éléments objectifs d'aide à la décision) et le rôle que doivent assumer les décideurs/gestionnaires (décider en toute connaissance des risques liés à leur décision, mais décider) ;
A trop vouloir que les décisions prises soient celles recommandées par les experts, on en arrive trop souvent à faire des instances d'expertise des instances pré-décisionnelles dans lesquelles d'une façon ou l'autre finissent par s'impliquer les gestionnaires ;
- Un séquençement des étapes de l'expertise qui garantit une dissociation entre les constats/analyses techniques et l'avis rendu en tant que tel ; il permet autant faire se peut de combattre le mandarinat et d'assurer la meilleure collégialité possible ;
A titre d'illustration le CIEM a adopté la séquence suivante : 1/ établissement d'un rapport technique par un groupe de travail technique (en réponse à une saisine), 2/ sur la base de ce rapport (et de sa revue cf. infra), élaboration d'un projet d'avis par un groupe de rédaction réunissant le Président du groupe de travail et des experts n'ayant pas participé au groupe, et 3/ enfin discussion du projet d'avis et adoption de l'avis par un comité d'avis réunissant les représentants scientifiques de tous les pays membres du CIEM ; Cette séquence fonde une véritable collégialité des avis rendus et légitime auprès du corps scientifique et des parties intéressées (« Stakeholders ») le processus d'expertise.
- Une revue par des experts indépendants/extérieurs des analyses techniques évoquées supra donnant lieu à un rapport d'observation, nécessaire pour assurer l'objectivité du processus d'expertise ;
- Un accès libre à tous les rapports élaborés au long du processus d'expertise et aux données nécessaires pour les supporter et/ou en retrouver les résultats quantitatifs, et une ouverture encadrée mais effective des réunions de l'instance d'expertise (des différents groupes, de travail, de rédaction des projets d'avis, et d'élaboration de l'avis final) à la participation d'observateurs extérieurs (stakeholders), qui est nécessaire à la transparence du processus.

La connaissance du cadre auquel les avis se réfèrent et l'emploi de métriques et méthodes précises, sont les pré-requis nécessaires pour disposer d'avis rationnels :

- Le cadre des pré-supposés explicites sur la base desquels les avis sont rendus doit être documenté ;
A titre d'illustration, les avis du CIEM se réfèrent :
 - ✓ Pour ce qui concerne les avis relatifs à l'exploitation des ressources vivantes, tout à la fois : UNCLOS (recherche du MSY/Rendement maximum durable), UNCED (approche de précaution), UNSFA (approche écosystémique) CBD (approche écosystémique pour la conservation de la biodiversité), WSSD (restauration des pêcheries pour aboutir au MSY) ;
 - ✓ Pour ce qui est des avis relatifs à des sujets qui ne se traduisent pas par des avis sur des mesures directes de restrictions/contingentements des activités de pêche (du type de celles auxquelles conduisent de nombreuses questions posées par OSPAR qui se rapportent à des états des lieux ou l'élaboration d'indicateurs ou etc ..), les avis s'appuient sur les propres objectifs et critères que s'assignent ceux qui les sollicitent (ce qui conduit parfois le CIEM à souligner leur incohérence ou leur insuffisance).

- La définition de métriques et méthodes précises pour quantifier, permet d'assurer la rationalité des avis rendus, notamment lorsqu'il est question d'impacts des activités ; L'objectif doit être que les avis experts ne soient pas de simples avis à « dire d'experts » ; L'adoption de ces standards doit suivre les mêmes règles de gouvernance et respecter les mêmes principes que ceux qui conduisent à l'adoption d'avis sur des sujets particuliers.

Ces principes généraux et de gouvernance nous semblent être les seuls à même de garantir la rationalité et l'objectivité des conclusions de l'expertise, même si le prix de cette garantie est évidemment celui d'une mobilisation importante du corps scientifique (le CIEM doit mobiliser de l'ordre de 1.500 scientifiques au travers de ses diverses réunions) et celui de l'existence de moyens propres sur lesquels l'instance d'expertise doit pouvoir s'appuyer pour coordonner les experts qui collaborent.

A titre d'illustration, pour finir de façon plus polémique, nous citerons un exemple des gardes fous que le respect des principes évoqués ménage (il se rapporte à une demande adressée par OSPAR au CIEM sur un sujet proche des AMP, qui est celui des EBSA), et un exemple des insuffisances que l'on constate lorsque ces principes ne sont pas mis en œuvre (il se rapporte à la CBD).

(1) Suite à la saisine du CIEM par OSPAR, sur les 10 projets d'EBSA relatifs à l'Atlantique Nord Est qui émanaient des réunions d'experts CBD/OSPAR, seuls 4 (et après des modifications substantielles pour 3 d'entre eux), et aucun de ceux relatifs à la colonne d'eau, ont été reconnus par le CIEM comme remplissant les critères d'établissement d'EBSA que la CBD s'était elle-même fixée. OSPAR et la CBD associés aux travaux n'ont pas contesté a priori ces constats.

(2) L'existant dans l'ordre juridique UNEP, ou plus généralement environnemental (CBD, CITES etc...), en matière d'expertise repose généralement sur des réunions périodiques de COP recevant des avis d'un Comité scientifique qui se réunit lui-même périodiquement. La gouvernance que les processus d'expertise y suivent, est plus qu'imprécise.

Par exemple, le fonctionnement et la gouvernance de l'organe qui est le comité scientifique de la CBD (SBSTTA) semblent très éloignés des standards proposés supra. Le SBSTTA semble être surtout un lieu non permanent de mise en commun des résultats de séminaires régionaux ou de programmes divers, qui eux-mêmes reposent sur des modes de fonctionnement et de gouvernance imprécis (pour ne pas dire improbables). Le SBSTTA semble être également un organe dépourvu d'une capacité d'expertise autonome en dehors de ses réunions annuelles et de toute capacité de mobilisation d'une expertise collégiale, transparente, et indépendante. Il s'en suit que la CBD produit des rapports ou des avis dont la rationalité et l'objectivité ne semblent pas assurées.

A titre d'exemple le rapport de la CBD sur les progrès accomplis pour atteindre les objectifs d'Aichi (CBD Technical series n° 78) qui se veut être une évaluation de l'évolution de la biodiversité, n'a pas été établi par le SBSTTA (bien que l'on aurait pu penser qu'il était l'organe tout désigné pour le produire).

Ce rapport a été en fait "sous-traité" à des prestataires de service, comme l'indique son préambule : « *This report was prepared in response to a call from the Convention on Biological Diversity (CBD) Secretariat and under contracts to UNEP-WCMC and DIVERSITAS, as well as subcontracts to The University of British Columbia (UBC), PBL and University of Lisbon* ». En l'occurrence pour la cible 6 d'Aichi sur les pêcheries durables, c'est la seule Université de Colombie Britannique qui semble y avoir contribué. En dépit d'une liste de contributeurs qui peut impressionner, ce rapport technique n'offre donc aucune garantie d'objectivité et d'indépendance (c'est essentiellement une revue

bibliographique - que certains, dont nous- trouvent éminemment biaisée et orientée, sans méthodologie affirmée, sans de revue par des pairs a priori, etc..).

Nous espérons que vous trouvez ces réflexions constructifs pour informer la position de la UE dans cette matière.

BROUILLON