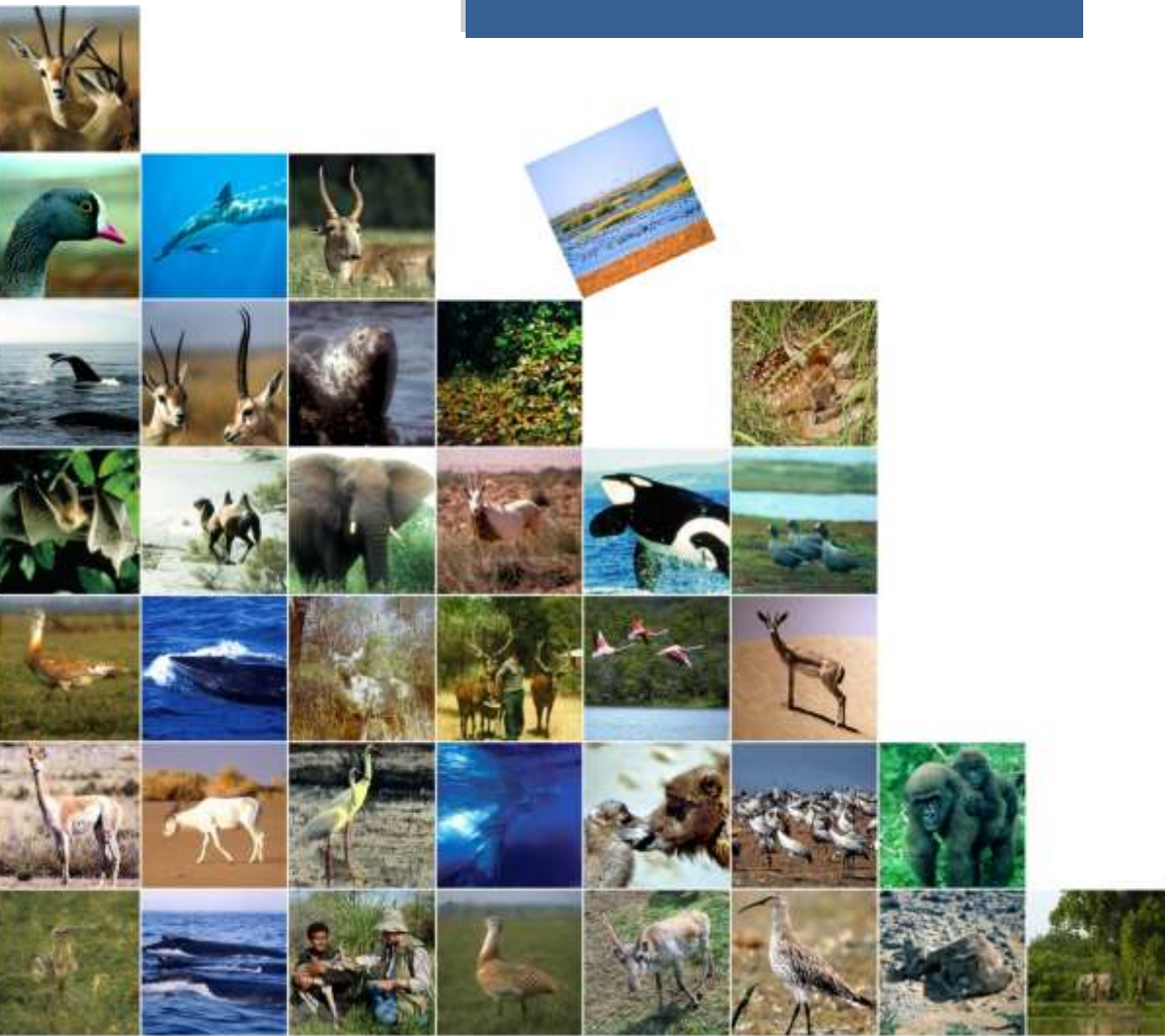




# Une évaluation des mémoires d'entente de la CMS et de leur viabilité



*Ce document a été préparé par le Secrétariat de la CMS, en application de  
l'Activité 5.3 de la Résolution 10.9*

***Mars 2014***



## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. SYNTHÈSE ANALYTIQUE</b> .....	<b>5</b>
<b>2. INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
<b>3. MÉTHODOLOGIE</b> .....	<b>10</b>
<b>4. RÉSULTATS</b> .....	<b>13</b>
4.1 Groupe 1 : Caractéristiques des mémorandums d'entente .....	13
4.1.1 Statut de membre .....	14
4.1.2 Pays non Parties à la CMS qui participent aux mémorandums d'entente .....	16
4.1.3 Complexité administrative .....	18
4.1.4 État de conservation .....	21
4.2 Groupe 2 : Arrangements en matière de coordination et de financement.....	24
4.2.1 Arrangements en matière de gestion .....	24
4.2.2 Effectifs de personnel .....	25
4.2.3 Financement durable des activités .....	27
4.2.4 Nombre de signataires admis à bénéficier d'un financement pour participer aux réunions.....	29
4.2.5 Budget de la CMS .....	30
4.3 Groupe 3 : Engagement des signataires .....	32
4.4 Groupe 4 : Engagement des parties prenantes .....	34
<b>5. CONCLUSIONS</b> .....	<b>37</b>
5.1 Viabilité des mémorandums d'entente .....	38
5.1.1 Statu quo .....	38
5.1.2 Les caractéristiques essentielles de mémorandums d'entente viables .....	44
5.2 L'élaboration de futurs Mémorandums d'entente .....	46
5.3 Prochaines étapes .....	47
<b>6. BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>48</b>
<b>7. ANNEXES</b> .....	<b>50</b>
ANNEXE 1 - Mémorandums d'entente de la CMS .....	50
ANNEXE 2 – États de l'aire de répartition des mémorandums d'entente .....	55

## 1. SYNTHÈSE ANALYTIQUE

L'Activité 5.3 de la Résolution 10.9 demande d'effectuer « une évaluation des mémorandums d'entente et de leur viabilité ». Les 19 mémorandums d'entente (MdE) de la CMS et l'Accord sur les gorilles (dit « Accord Gorilla ») ont été évalués en appliquant un certain nombre de critères, afin de comparer et de mettre en contraste leurs principales caractéristiques. Ces critères incluent : le nombre d'États de l'aire de répartition, de signataires, de régions et d'espèces couverts par chaque MdE, qui contribuent à la complexité administrative d'un MdE; les arrangements en matière de coordination et de financement; l'engagement des signataires et d'autres parties prenantes.

Bien que chaque MdE soit unique et comprenne souvent des caractéristiques et des niveaux de complexité très différents, il est possible de dégager certains critères généraux qui peuvent être importants pour l'efficacité du fonctionnement et de la mise en œuvre d'un Mémorandum d'entente.

Il ressort de l'analyse effectuée que tous les MdE n'ont pas été conclus pour les mêmes raisons. Certains fournissent un cadre de coopération utile, que les signataires peuvent en grande partie gérer eux-mêmes. Cependant, un certain nombre de MdE plus larges et plus complexes visent clairement à attirer une attention et des nouvelles ressources pour aider les États de l'aire de répartition à améliorer l'état de conservation des espèces concernées. Ceci a abouti à un ensemble d'instruments très différents, tous uniques dans leur évolution, leur fonctionnement et leurs exigences et arrangements en matière de coordination. À cet égard, un grand nombre de MdE n'ont pas encore répondu à leurs attentes initiales, ni réalisé leurs objectifs.

Il se peut ainsi que la viabilité d'un MdE comprenne un ensemble de caractéristiques mais, pour l'essentiel, un MdE sera considéré viable lorsque :

- les signataires ont la volonté et sont capables de le gérer eux-mêmes (un petit nombre de signataires seulement); ou

- il existe une forte participation des parties prenantes au mémorandum d'entente et un financement modeste et régulier pour les aider; ou
- un financement substantiel est disponible pour embaucher du personnel pour assurer le fonctionnement du Secrétariat.

En raison des différences d'objectif et de conception des MdE, il conviendra de faire preuve de souplesse dans la mise au point de critères pour l'élaboration de nouveaux MdE. En s'appuyant sur les considérations préliminaires énoncées dans la Résolution 10.16 et comme demandé dans cette résolution, le Secrétariat élabore actuellement des critères plus précis, pour examen à la COP11.

Le Secrétariat serait heureux de recevoir des observations et des orientations des Parties concernant ce rapport.

## **2. INTRODUCTION**

À la neuvième réunion de la Conférence des Parties à la CMS (COP9, décembre 2008; Rome, Italie), les Parties ont adopté la Résolution 9.13, qui a mis en place un processus intersessions pour examiner la Structure future de la Famille de la CMS (la Convention et ses instruments en vigueur), afin d'améliorer la « contribution de la Convention à la conservation, la gestion et l'utilisation durable des espèces migratrices partout dans le monde, dans l'ensemble de leur aire de répartition ».

Le Groupe de travail intersessions sur la Structure future de la CMS a identifié les enjeux liés à la croissance de la Famille de la CMS, tout particulièrement les besoins des MdE en termes d'amélioration des capacités et des ressources convenues dans le cadre de la Convention; des préoccupations semblables ont été exprimées au sujet de l'Accord Gorilla. Les Parties et les autres parties prenantes de la CMS ont examiné des options pour intégrer le fonctionnement et l'administration de ces instruments, éviter les doubles emplois, et assurer l'utilisation la plus efficace possible des ressources, en regroupant par exemple des instruments sur le plan taxonomique ou régional.

À la dixième réunion de la Conférence des Parties à la CMS (COP10, novembre 2011; Bergen, Norvège), les débats concernant la Structure future de la Famille de la CMS se sont poursuivis. Durant ces débats, les Parties ont souligné également l'importance que revêtent le respect de l'identité régionale et l'appropriation des instruments par les États de l'aire de répartition. Ils ont fait observer que le statut de membre de certains MdE s'étendait au-delà des Parties à la CMS, et qu'il y avait des divergences importantes dans la performance des mémorandums d'entente.

Il fut convenu que tout changement dans les structures des MdE (en procédant à des fusions, par exemple) nécessiterait une renégociation entre les gouvernements des signataires des MdE concernés, et qu'avant de proposer toute nouvelle structure, il était important de bien comprendre comment chaque mémorandum contribuait à la réalisation des objectifs de la CMS, comment ils étaient structurés et quelles étaient leurs capacités.

Pour continuer la mise en œuvre du processus relatif à la Structure future de la CMS, les Parties ont adopté la Résolution 10.9 (Annexe 1, activité 5), qui demande d'effectuer une évaluation globale des lacunes et des ressources (5.1), y compris une évaluation des ressources de la Convention (5.2) et une « évaluation des mémorandums d'entente et de leur viabilité » (5.3), cette dernière faisant l'objet du présent document.

Il fut convenu dans la Résolution 10.1 (Annexe 2) que ces activités seraient financées par des contributions volontaires. Le Secrétariat de la CMS s'est adressé aux Parties pour recevoir des contributions volontaires afin d'effectuer la présente évaluation. Ces fonds n'étant pas disponibles, le Secrétariat a procédé à une évaluation.

#### ***Documentation générale :***

Plusieurs évaluations et analyses ont déjà été effectuées dans le cadre du processus relatif à la Structure future de la CMS, qui a eu lieu entre 2009 et 2011. Ces évaluations ont examiné la CMS dans son ensemble ou des groupes taxonomiques spécifiques visés par les instruments de la CMS. Ces évaluations comprennent :

- i. Trois rapports relatifs à la Structure future de la CMS (rédigés par le Groupe ERIC):

- *Examen de l'organisation et des activités actuelles de la CMS et de la Famille de la CMS : Première étape du processus intersessions relatif à la Structure future. 2010 (UNEP/CMS/Inf.10.14.8)*
  - *Convention sur les espèces migratrices : Rapport sur des options pour la Structure future – Phase II. 2011 (UNEP/CMS/Inf.10.14.9)*
  - *Convention sur les espèces migratrices : Structure future - Phase III. 2011 (UNEP/CMS/Inf.10.14.10)*
- ii. Examens des Accords de la CMS en vigueur et des projets connexes, effectués en application de la Résolution 9.2 et dans le contexte du processus relatif à la Structure future (rédigés par le PNUE-WCMC) :
- *Examen des instruments et des projets existants de la CMS sur les mammifères terrestres (y compris les chauves-souris). 2011 (UNEP/CMS/Inf.10.15)*
  - *Examen des instruments et des projets existants de la CMS sur les tortues marines. 2011 (UNEP/CMS/Inf.10.16)*
- iii. Examen effectué par des organisations non-gouvernementales (ONG), comme contribution aux travaux du Groupe de travail sur le plan stratégique
- *Une affiliation naturelle : Renforcer le rôle des ONG dans la Famille de la Convention sur les espèces migratrices. 2013 (UNEP/CMS/StC41 Doc 6.2a)*

Les rapports ERIC de la Phase I et III ont rassemblé des informations pertinentes sur les mémorandums d'entente en vigueur auprès du Secrétariat et des Parties. La Phase I a commencé une évaluation des MdE, en indiquant certaines caractéristiques essentielles et en examinant les avantages et les désavantages de divers arrangements, tels qu'une localisation au siège de la CMS. La Phase III a approfondi l'analyse, en décrivant les conséquences de la prolifération des MdE, en suggérant des effectifs de personnel adéquats pour que le Secrétariat puisse gérer les MdE, et en demandant qu'une évaluation plus complète soit effectuée. Les conclusions et les résultats pertinents de ces rapports ont été intégrés dans le présent document.



Les examens sur les groupes taxonomiques ont analysé les instruments existants qui intéressent des taxons spécifiques, en identifiant leurs forces et leurs faiblesses, ainsi que les lacunes dans leur champ d'application. L'analyse a été basée sur des questionnaires distribués aux gouvernements des États de l'aire de répartition, ainsi qu'à des ONG et à d'autres parties prenantes. Les conclusions et les résultats pertinents ont été intégrés dans le présent document.

À titre de contribution à l'élaboration en cours du Plan stratégique pour les espèces migratrices 2015-2023, des ONG ont effectué un examen approfondi de leur relation, telle que perçue, avec la Convention et ses instruments, et avec le Secrétariat. Les résultats de cette analyse, qui concernent notamment la participation des ONG aux MdE, ont été intégrés dans le présent document, le cas échéant.

L'Activité 15 de la Résolution 10.9 (« Meilleure collaboration entre les accords de la CMS, par l'intermédiaire des secrétariats (Option 2), ou par le biais d'une fusion des accords basée sur la géographie/écologie ou sur des groupes d'espèces (Option 3) ») intéresse également la présente évaluation. L'Activité 15 se compose de trois sous-activités à entreprendre entre 2012 et 2020 :

- 15.1 « Coopération et coordination entre les programmes et les projets des accords, basées sur le regroupement des espèces, des questions thématiques ou la géographie, selon qu'il convient;
- 15.2 Selon qu'il convient, une coopération et une coordination entre les Secrétariats des Accords, basées par exemple sur le regroupement des espèces ou la géographie;
- 15.3 Commencer à envisager, selon qu'il convient, une fusion des accords basée sur la géographie et/ou l'écologie ou le regroupement des espèces ».

Ces sous-activités ont été prises en compte dans la présente analyse.

### 3. MÉTHODOLOGIE

L'Activité 5.3 de la Résolution 10.9 a demandé d'effectuer « ...une évaluation des mémorandums d'entente et de leur viabilité ». Il existe actuellement 19 mémorandums d'entente conclus dans le cadre de la Convention<sup>1</sup>.

L'Accord Gorilla a été ajouté à l'évaluation des MdE, car il ne dispose pas d'un financement durable et il est administré par le Secrétariat de la CMS, en utilisant le personnel et d'autres ressources fournis par le budget de base de la CMS. Étant administré par le Secrétariat, cela signifie que cet accord fonctionne de la même façon qu'un grand nombre de MdE. Il a donc été jugé utile d'inclure cet accord dans l'évaluation des MdE, ce qui amène à 20 le nombre total d'instruments évalués. Par souci de commodité, l'emploi du terme « mémorandum d'entente » dans le présent document concerne les 19 mémorandums d'entente et l'Accord Gorilla.

Quatre groupes de facteurs ont été établis pour faciliter la comparaison et l'analyse des mémorandums d'entente. Ces facteurs ont été regroupés comme suit :

#### Groupe 1 : Principales caractéristiques et facteurs essentiels concernant les mémorandums d'entente

- Date d'entrée en vigueur
- Nombre d'États de l'aire de répartition
- Nombre de signataires du Mémorandum d'entente (au 31 juillet 2013)
- Nombre de régions couvertes par le Mémorandum d'entente
- Nombre de langues de travail<sup>2</sup>
- Nombre d'espèces visées par le Mémorandum d'entente
- Statut des signataires du Mémorandum d'entente, en tant que Parties à la CMS
- État de conservation des espèces visées par le Mémorandum d'entente

---

<sup>1</sup> Voir l'Annexe 1

<sup>2</sup> Définies dans le mémorandum d'entente, sauf pour les langues d'Asie centrale, pour lesquelles nous avons dû fournir une traduction russe également, par nécessité.

Ces facteurs permettent d'obtenir des informations de base sur les mémorandums d'entente et d'effectuer des comparaisons concernant l'âge, la complexité et le coût de l'administration d'un MdE. À titre d'exemple, les MdE qui couvrent plusieurs régions, voire même des continents entiers, et qui exigent une communication dans plusieurs langues, nécessitent davantage de ressources et de coordination, en ce qui concerne les services de traduction et d'interprétation et le coût de la participation aux réunions, par exemple.

Ces facteurs ne sont pas examinés de manière isolée, mais sont regroupés pour en tirer davantage d'enseignements. À titre d'exemple, une comparaison entre le nombre d'États de l'aire de répartition et de signataires donne une indication de l'engagement des pays concernés, et on peut tirer d'autres enseignements également de ces nombres et de l'âge de l'instrument.

Un autre facteur concerne l'évaluation des signataires qui ne sont pas encore Parties à la CMS, ainsi qu'une comparaison entre les mémorandums d'entente en termes de présence de signataires non Parties à la CMS. En général, une telle situation ne se prolonge pas au-delà du court terme et les signataires adhèrent promptement à la Convention, s'engageant ainsi à respecter toutes leurs obligations au titre de la Convention et à contribuer à tous les processus au titre de la Convention, y compris la réglementation sur les menaces pesant sur les espèces et les nouvelles questions qui peuvent intéresser directement le MdE considéré. Cependant, il arrive parfois que le passage envisagé du statut de signataire à celui de Partie nécessite du temps, ce qui peut limiter la mise en œuvre du mémorandum d'entente.

## Groupe 2 : Arrangements en matière de coordination et de financement des mémorandums d'entente

- Arrangements en matière de gestion (emplacement du bureau de coordination)
- Effectifs de personnel actuels
- Arrangements en matière de financement régulier
- Budget annuel (lorsqu'il a été convenu par les signataires)
- Niveau de financement disponible pour la coordination
- Niveau de contributions financières des signataires

- Nombre de signataires à financer pour une participation aux réunions (barème d'évaluation des Nations Unies)

Ces facteurs fournissent des informations sur les ressources disponibles pour appuyer la gestion de chaque MdE, ainsi que sur les sources de financement. La plupart des facteurs peuvent être mesurés de façon quantitative et peuvent donc être facilement comparés.

### Groupe 3 : Participation des signataires aux mémorandums d'entente

- Degré de mise en œuvre par les signataires
- Fréquence de communication entre les signataires et le Secrétariat

Le degré de mise en œuvre par les signataires a été mesuré en évaluant des facteurs comme les plans ou les programmes de travail en matière de conservation qui ont été approuvés à des réunions, ou des informations nationales communiquées au Secrétariat. Dans de nombreux cas, il a été difficile d'acquérir une connaissance précise du degré de mise en œuvre, en raison du peu d'information communiquée par les signataires. Ceci peut être dû au manque de réunions périodiques au titre du mémorandum d'entente. Lorsque des informations suffisantes étaient disponibles, une évaluation a été faite, indiquant un degré de mise en œuvre élevé, moyen, faible ou nul. Lorsque les informations disponibles étaient insuffisantes, le terme « connaissances insuffisantes » a été employé.

La fréquence de communication concerne la communication entre le Secrétariat et les signataires dans les deux sens. Des informations sur la communication ont été extraites des documents du Secrétariat; bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure exacte, ces informations fournissent une indication de l'engagement des signataires. Cependant, un faible niveau de communication n'implique pas forcément un faible degré de mise en œuvre du mémorandum d'entente.

### Groupe 4 : Engagement des autres parties prenantes

Ce groupe de facteurs prend en considération le rôle joué par d'autres parties prenantes dans la mise en œuvre des MdE.

1. Le niveau d'engagement

2. Le nombre de parties prenantes (organisations non-gouvernementales, par exemple)

Les MdE sont des contrats intergouvernementaux conclus entre plusieurs pays; cependant, la société civile a souvent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de nombreux MdE. En conséquence, la mise en œuvre des MdE peut être améliorée lorsque des organisations non-gouvernementales, des organisations intergouvernementales ou des experts compétents qui contribuent activement à la conservation d'une espèce particulière participent aussi au MdE (en apportant leur soutien par le biais du MdE et en appuyant son application, par exemple). Le niveau d'engagement des parties prenantes peut aussi donner une indication générale du caractère pertinent du MdE, tel que perçu par la communauté environnementale.

Les informations utilisées dans la présente évaluation (telles que les données financières et le statut de signataire ou d'adhésion à la CMS) reflètent la situation au 31 juillet 2013, sauf indication contraire.

Dans les graphiques ci-dessous, les mémorandums d'entente sont regroupés par « espèces aquatiques » (mammifères, reptiles et poissons), « espèces aviaires » et « espèces terrestres », et sont classés par ordre alphabétique à l'intérieur de chaque groupe.

## 4. RÉSULTATS

### 4.1 Groupe 1 : Caractéristiques des mémorandums d'entente

Les facteurs du Groupe 1 ont été examinés ensemble, pour tirer autant d'enseignements que possible des données fournies.

La figure 1 illustre les « données brutes » concernant le statut de membre des mémorandums d'entente.

#### 4.1.1 Statut de membre

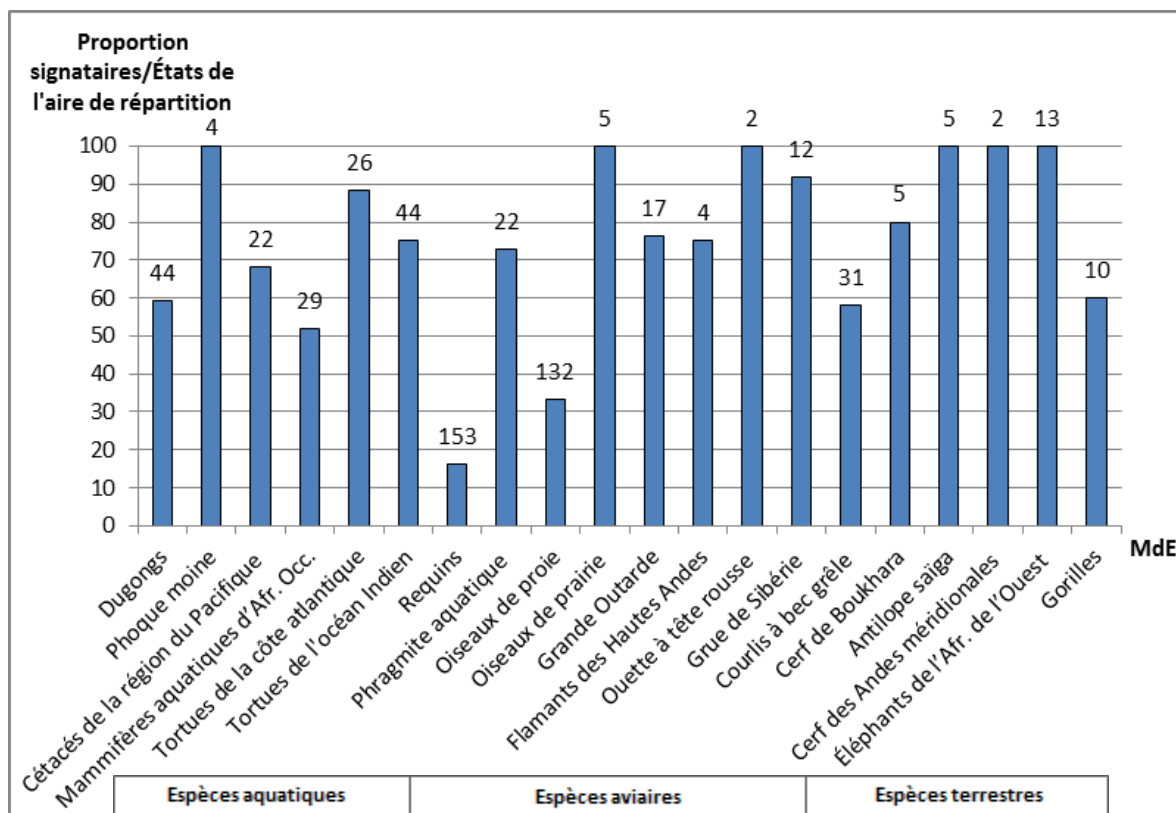


Figure 1. Statut de membre. Pourcentage d'États de l'aire de répartition qui ont signé le Mémorandum d'entente. Les chiffres situés au-dessus de chaque colonne indiquent le nombre total d'États de l'aire de répartition.

Cependant, il est possible d'avoir une connaissance plus nuancée du statut de membre des mémorandums d'entente, en examinant le nombre de membres d'un MdE par rapport au nombre total d'États de l'aire de répartition. La figure 2 illustre cette information, ainsi que l'année d'entrée en vigueur de ces instruments.

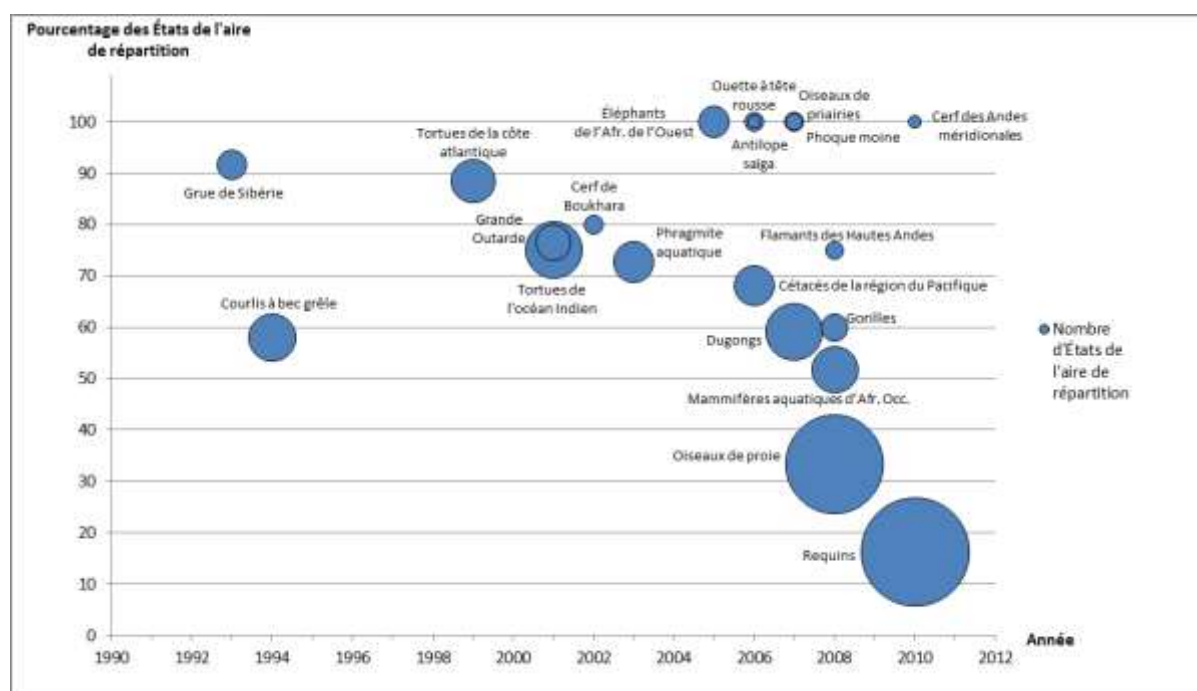
Comme le montre la figure 2, le pourcentage d'États de l'aire de répartition qui sont signataires d'un mémorandum d'entente varie considérablement d'un mémorandum à un autre. Le graphique indique deux tendances générales :

- i. Les "petits" mémorandums d'entente qui couvrent un petit nombre d'États de l'aire de répartition ont tendance à avoir un pourcentage de signataires plus élevé. C'est à la fois plus facile à réaliser, et plus important également, que pour les plus grands mémorandums d'entente.

- ii. Les “jeunes” mémorandums d'entente ont tendance à avoir un pourcentage de signataires plus faible.

Il existe une exception à ces tendances dans le Mémorandum d'entente sur le Courlis à bec grêle, entré en vigueur au début de l'année 1994 et couvrant relativement peu d'États de l'aire de répartition (31). Il n'y a pas eu d'observation confirmée de cette espèce depuis 2001, malgré une surveillance active; l'extinction possible de cette espèce explique pourquoi ce Mémorandum d'entente n'a pas été activement mis en avant. [Note : le Secrétariat reste en contact étroit avec BirdLife International, au sujet d'observations potentielles de cette espèce.]

Mis à part les nouveaux Mémorandums d'entente sur les requins et les oiseaux de proie, géographiquement très étendus, le statut de membre de tous les mémorandums d'entente concerne au moins 50% d'États de l'aire de répartition. Neuf MdE ont été signés par 50% à 80% d'États de l'aire de répartition et neuf autres MdE par plus de 80% d'États de l'aire de répartition. Six MdE ont été signés par tous les États de l'aire de répartition, parmi lesquels figure le Mémorandum d'entente sur les éléphants d'Afrique de l'Ouest, qui compte le plus grand nombre d'États de l'aire de répartition (13), tous signataires. Les Mémorandums d'entente sur les tortues marines de l'Atlantique et celles de l'Océan indien doivent être mentionnés également, car ils ont tous les deux un grand nombre d'États de l'aire de répartition et un pourcentage de signataires élevé.



**Figure 2. Étendue du statut de membre (États de l'aire de répartition), comparé à l'âge de chaque mémorandum d'entente.** Ce graphique compare l'âge de chaque MdE (année d'entrée en vigueur), reporté sur l'axe horizontal, et l'ampleur du statut de membre (pourcentage d'États de l'aire de répartition qui ont signé le MdE), reporté sur l'axe vertical. La taille des cercles indique le nombre total d'États de l'aire de répartition.

#### 4.1.2 Pays non Parties à la CMS qui participent aux mémorandums d'entente

La grande majorité des pays qui ont signé un mémorandum d'entente ont aussi ratifié la Convention sur les espèces migratrices, ou y ont adhéré. Chaque MdE fonctionne en synergie avec la Convention proprement dite et il est donc avantageux, du point de vue de leur application, que les pays s'engagent à respecter "le paquet complet".

Les programmes de renforcement des capacités, les modules de formation et le Programme de petites subventions sont disponibles uniquement pour les Parties à la CMS. Ces services et d'autres services également représentent un coût, payé par les contributions financières des Parties à la CMS; tandis que pour les signataires des mémorandums d'entente, les contributions sont volontaires.

Ceci étant dit, les contributions annuelles des pays dont le PIB est inférieur à un niveau 0,2 sur le barème de l'ONU sont minimales, parfois inférieures à 50 euros par an, et ces pays bénéficient d'une aide financière pour participer aux réunions (voir l'Annexe IV de la Résolution 10.1 de la CMS); à quelques exceptions près, il n'existe en général aucun argument financier justifiant l'absence d'adhésion des signataires à la CMS.

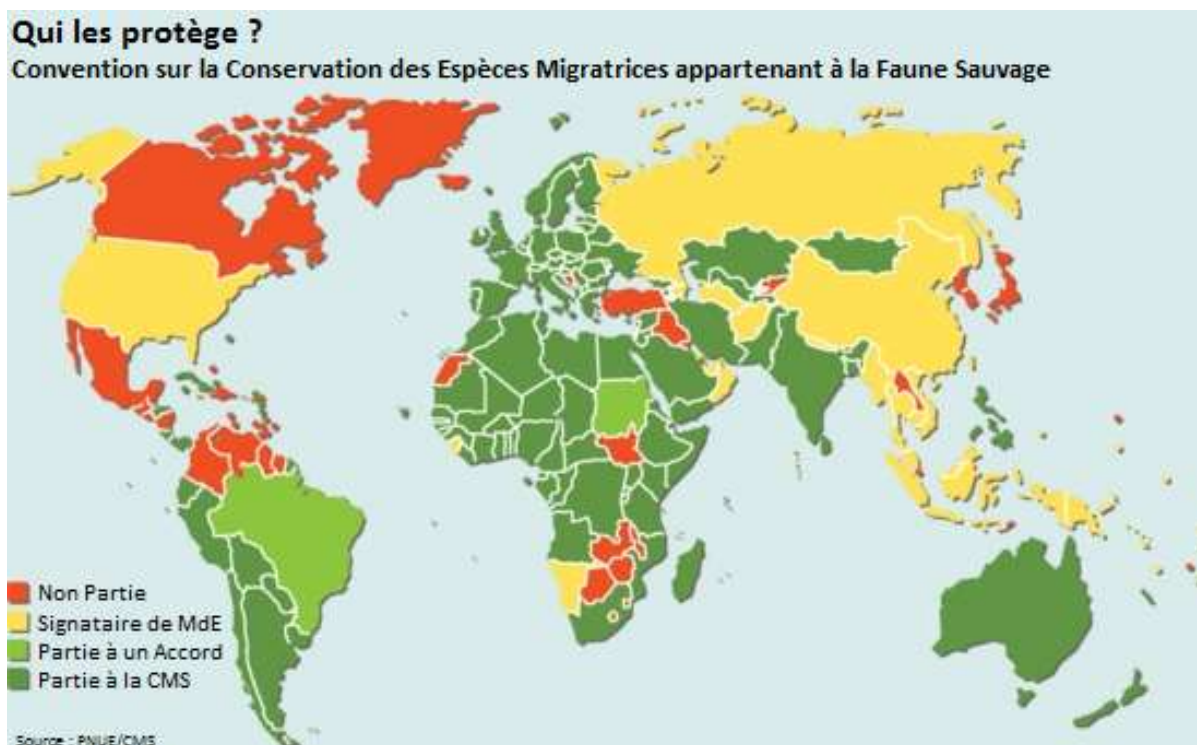
Il convient de noter qu'il existe une corrélation géographique entre l'augmentation du nombre de Parties et du nombre de mémorandums d'entente dans l'évolution de la CMS. Une forte représentation des Parties d'Europe et d'Afrique (voir la figure 3 ci-dessous) a caractérisé au départ l'élaboration de nombreux MdE visant des espèces de cette région. Au fur et à mesure que le champ d'application des mémorandums d'entente s'étend vers l'Asie et les Amériques, on assistera peut-être à un 'rattrapage' avec la ratification de la CMS par ces pays, de sorte que ces MdE plus récents soient appliqués en synergie avec les politiques de la CMS.



Mémorandums d'entente	États												
	ACCORD GORILLA	GRUE DE SIBÉRIE	COURLIS A BEC GRELE	TORTUES MARINES D'AFRIQUE	TORTUES DE L'OCEAN INDIEN	ANTILOPE SAIGA	CERF DE BOUKHARA	ELEPHANTS D'AFRIQUE	CETACES DES ILES PACIFIQUES	OISEAUX DE PRAIRIE	DUGONG	REQUINS	OISEAUX DE PROIE
Afghanistan		X											
Azerbaïdjan		X											
Bahreïn					X						X		
Brésil										X			
Cambodge					X								
Chine (Hong Kong incl.)		X											
Comores					X						X		
Émirats Arabes Unis					X						X		X
États-Unis d'Amérique					X				X			X	
Indonésie					X								
Malaisie					X								
Maldives					X								
Micronésie									X				
Myanmar					X						X		
Namibie				X									
Nauru												X	
Népal													X
Niue									X				
Oman			X		X								
Papouasie Nouvelle Guinée					X				X		X		
République centrafricaine	X												
Russie		X				X							
Sierra Leone				X				X					
Salomon									X		X		
Thaïlande					X						X		
Tonga									X				
Tuvalu									X			X	
Turkménistan		X				X	X						
Vanuatu									X		X	X	
Vietnam					X								

\*La République centrafricaine a signé la CMS mais ne l'a jamais ratifiée et n'est dès lors par Partie à la Convention.

Figure 3 : Pays non Parties à la CMS qui participent aux mémorandums d'entente de la CMS (au mois de juillet 2013).



**Figure 4. Carte illustrant la répartition des Parties à la CMS dans le monde**, ainsi que les États non Parties qui ont seulement signé un ou plusieurs mémorandums d'entente ou accords. Les États non Parties qui n'ont signé aucun instrument de la CMS sont indiqués en rouge (situation au mois de novembre 2011)<sup>3</sup>.

#### 4.1.3 Complexité administrative

Une mesure de la “complexité administrative” a été définie à partir de plusieurs facteurs objectifs qui contribuent aux activités et aux ressources requises pour coordonner un mémorandum d'entente. Ces facteurs sont : le nombre de langues de travail, le nombre de régions couvertes par le mémorandum d'entente, le nombre de signataires, et le nombre d'espèces visées par le mémorandum d'entente.

Une augmentation du niveau de complexité administrative entraînera nécessairement une augmentation de la quantité de ressources nécessaires pour assurer la coordination d'un mémorandum d'entente.

<sup>3</sup> Entre novembre 2011 et mars 2014, quatre autres pays sont devenus Parties à la CMS : Fidji, Kirghizstan, Swaziland et Zimbabwe.

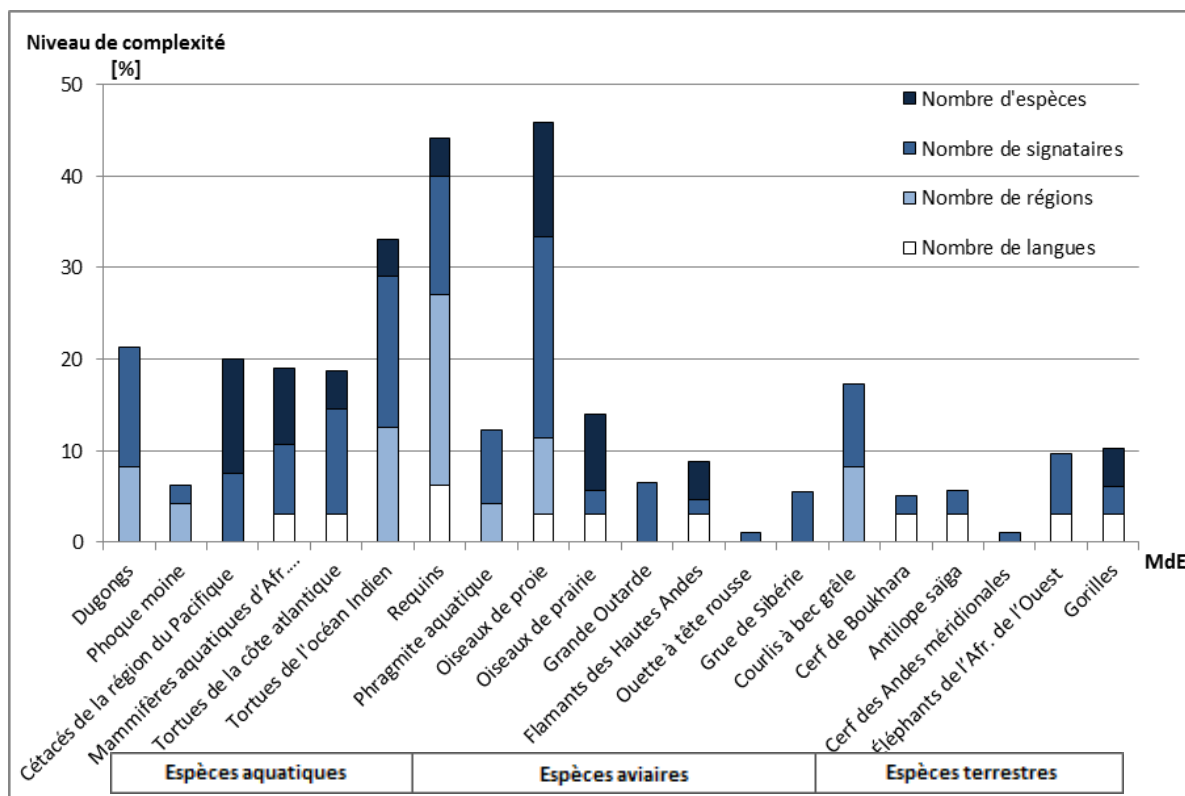


Figure 5. Complexité administrative.

Chaque facteur a pesé le même poids et a été ajouté pour illustrer le niveau total de complexité administrative. Les facteurs “nombre de langues”, “nombre de régions”, “nombre de signataires” et “nombre d’espèces” se sont vus attribués un niveau de complexité spécifique, comme indiqué dans le texte (0% étant le niveau de complexité le plus faible et 100% le niveau de complexité le plus élevé).

- **Nombre de langues** : une langue correspond à un niveau de complexité de 0%, deux langues correspondent à un niveau de complexité de 25%, trois langues à un niveau de complexité de 50%, quatre langues à un niveau de complexité de 75%, et cinq langues correspondent à un niveau de complexité de 100%.
- **Nombre de régions** : une région correspond à un niveau de complexité de 0% et sept régions correspondent à un niveau de complexité de 100%; le nombre de régions situées entre les deux a été ajusté en conséquence.
- **Nombre de signataires** : zéro signataire correspond à un niveau de complexité de 0% et 50 signataires correspondent à un niveau de complexité de 100%; le nombre de signataires situés entre les deux a été ajusté en conséquence.

- **Nombre d'espèces** : les espèces ont été classées dans quatre groupes : une espèce correspond à un niveau de complexité de 0%, 2 à 10 espèces correspondent à un niveau de complexité de 33%, 11 à 50 espèces correspondent à un niveau de complexité de 67%, et 51 à 100 espèces correspondent à un niveau de complexité de 100%.

Chaque facteur de complexité a été considéré aussi important que les autres. Le niveau de complexité total a été défini comme étant la moyenne des quatre facteurs de complexité. Le niveau de complexité du Mémorandum d'entente sur le phoque moine a été corrigé, car en pratique, une seule langue est utilisée pour la communication et les réunions, bien que cinq langues soient mentionnées comme langues officielles dans le texte du Mémorandum d'entente.

Une autre question concerne la distance géographique entre la région ciblée par le mémorandum d'entente et le bureau du Secrétariat chargé de sa coordination (Bonn, Abu Dhabi, etc.). Lorsque des réunions se tiennent près du bureau du Secrétariat, il peut y avoir un lieu de réunion gratuit, des services d'interprétation gratuits, etc., ce qui permet de faire des économies. De plus, longues distances impliquent des frais de déplacement supplémentaires pour participer aux réunions.

Les deux MdE, dont le niveau de complexité administrative est le plus élevé, sont : le Mémorandum d'entente sur les oiseaux de proie, en raison du grand nombre de signataires et d'espèces; et le Mémorandum d'entente sur les requins, en raison du grand nombre de signataires et de régions. Les mémorandums d'entente dont le niveau de complexité administrative est le plus faible sont : le Mémorandum d'entente sur l'Ouette à tête rousse, le Mémorandum d'entente sur le Cerf des Andes méridionales et le Mémorandum d'entente sur la Grande Outarde, car ils concernent une seule espèce, une seule région et une seule langue. La note obtenue par le Mémorandum d'entente sur le phoque moine de la Méditerranée constitue une 'aberration', car son niveau de complexité est influencé par ses cinq langues officielles. Cependant, étant donné que les signataires gèrent en grande

partie eux-mêmes ce MdE, il ne représente pas une charge administrative pour le Secrétariat<sup>4</sup>.

Les mémorandums d'entente dont le niveau de complexité administrative est le plus élevé nécessitent en général davantage de ressources, en termes de temps de personnel et de financement pour l'organisation des réunions et la traduction de documents, ainsi que pour les communications par écrit et les services d'interprétation pendant les réunions. Les MdE qui entrent dans cette catégorie incluent ceux sur les requins, les oiseaux de proie, les tortues marines de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est, et les mammifères aquatiques d'Afrique occidentale. La Partie 4.2 du présent document fournit des données précises sur les questions budgétaires et d'effectifs, ainsi que sur les arrangements en matière de gestion des MdE.

#### 4.1.4 État de conservation

La Convention prévoit l'élaboration d'accords régionaux, y compris des mémorandums d'entente, pour les espèces inscrites à l'Annexe II dont l'état de conservation est défavorable et/ou qui bénéficieraient d'une coopération internationale (Article IV).

L'existence d'un état de conservation défavorable est la raison d'être de tous les mémorandums d'entente relevant de la CMS. Toutes les populations d'une espèce ne sont pas forcément menacées; c'est pourquoi certains mémorandums d'entente s'appliquent à certaines régions seulement et ciblent les actions là où elles sont le plus nécessaires (voir l'Ouette à tête rousse ou la Grande Outarde, par exemple).

L'état de conservation d'une espèce ou d'un groupe d'espèces, notamment à l'échelle des populations, donne une indication des besoins en ressources d'un MdE. D'autre part, l'évolution de l'état de conservation au fil du temps à l'échelle des populations mérite d'être surveillée également et fournit des informations importantes sur les besoins d'un

---

<sup>4</sup> Il convient de noter, cependant, qu'il y a une contradiction entre les langues officielles indiquées dans le texte du MdE et les langues réellement utilisées par le Secrétariat pour communiquer avec les Signataires. Ainsi, le russe n'est pas inscrit comme langue officielle dans aucun MdE et pourtant, il est utilisé dans la communication et les réunions des Mémorandums d'entente sur l'Antilope saïga, la Grue de Sibérie et le Cerf de Boukhara, car le russe demeure une langue de négociation essentielle dans une grande partie de l'Asie centrale et de l'Eurasie orientale.

mémorandum d'entente en matière de mise en œuvre, puisque l'objectif général de chaque MdE est d'améliorer l'état de conservation des espèces.

Des données sur les populations (Indice Planète vivante) et sur les espèces (Liste rouge des espèces menacées de l'UICN) ont été présentées conjointement pour les espèces visées par la CMS à la 15<sup>ème</sup> Réunion du Conseil scientifique et à la COP9, afin d'aider les Parties à mieux connaître les besoins en matière de conservation et d'orienter l'établissement de priorités (UNEP/CMS/ScC15/Doc.14).

Le suivi effectué pour évaluer l'état de conservation des populations, ainsi que les sites critiques le long des voies de migration et d'autres paramètres, constitue une activité centrale au titre de chaque mémorandum d'entente. Lorsque l'état de conservation d'une population ou d'une espèce n'est pas connu, en raison d'un manque de données, ceci indique clairement la nécessité de mettre l'accent sur des activités de surveillance de base dans le cadre de l'instrument considéré, afin d'orienter les mesures de politique générale; ceci peut indiquer également que l'instrument se trouve encore au début de son évolution.

La figure 6, par exemple, illustre les données de la Liste rouge des espèces menacées de l'UICN, en montrant que des données sont insuffisantes pour le Cerf de Boukhara, un grand nombre de cétacés de la région des îles du Pacifique, et certains oiseaux de prairie et oiseaux de proie. Il convient de faire une distinction entre la Liste rouge des espèces menacées de l'UICN et l'état de conservation d'une espèce au titre la CMS; à cet égard, on peut citer l'exemple de l'Ouette à tête rousse<sup>5</sup>. Des critères d'inscription d'une espèce aux Annexes de la CMS sont actuellement élaborés par le Conseil scientifique. D'autre part, les données disponibles sur l'état de nombreuses populations individuelles au titre des mémorandums d'entente sont souvent insuffisantes, comme c'est le cas pour l'Antilope saïga dans la Fédération de Russie.

---

<sup>5</sup> L'Ouette à tête rousse a été classée dans la catégorie "préoccupation mineure" de la Liste rouge des espèces menacées de l'UICN, en raison de ses nombreuses populations à l'échelle mondiale, comprises entre 43 000 et 82 000 individus (Wetlands International 2006, dans la Liste rouge de l'UICN). Cependant, sa population en Argentine et au Chili, dont l'aire de répartition est couverte par le MdE, est confrontée à de graves menaces et a diminué considérablement. Des recensements simultanés effectués au sud du Chili et en Argentine ont signalé 312 individus seulement en 1998 (Y. A. Vilina in litt. 1998, dans la Liste rouge de l'UICN). Un recensement a été effectué en Terre de Feu en 1973, pendant la saison de reproduction, et a signalé 30 oiseaux seulement (Del Hoyo et al. 1992, dans la Liste rouge de l'UICN).

La figure 6 montre que les MdE de la CMS visent des espèces appartenant à toutes les catégories de la Liste rouge de l'UICN, allant de « préoccupation mineure » à « en danger critique ». Mis à part le Mémorandum d'entente sur l'Ouette à tête rousse et les MdE pour lesquels l'état de conservation des espèces ciblées ne peut pas être évalué adéquatement en raison d'un manque de données, il est clair que tous les MdE ciblent une ou plusieurs espèces menacées au sens large (c'est-à-dire vulnérables, en danger, ou en danger critique). D'autre part, les populations d'éléphants de l'Afrique de l'Ouest sont plus menacées que ne le laisse penser leur classement à l'échelle mondiale (en danger, plutôt que vulnérable).

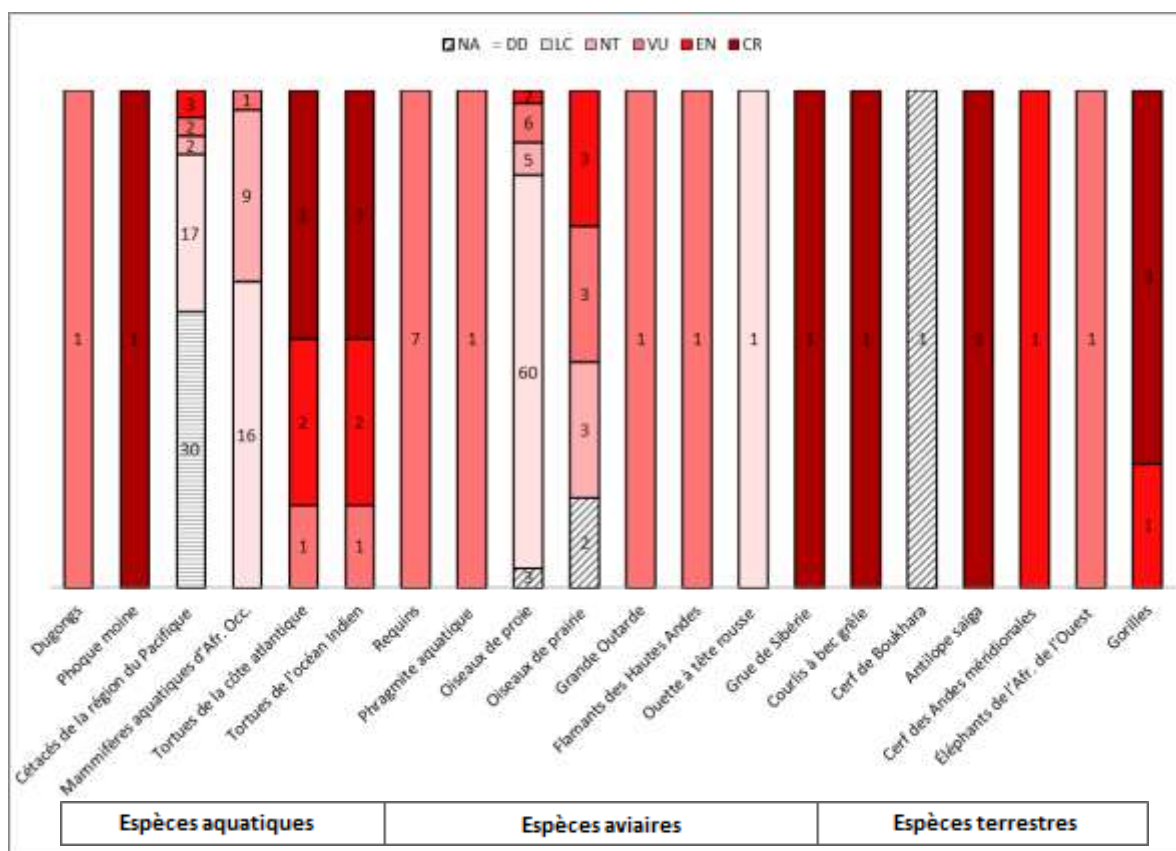


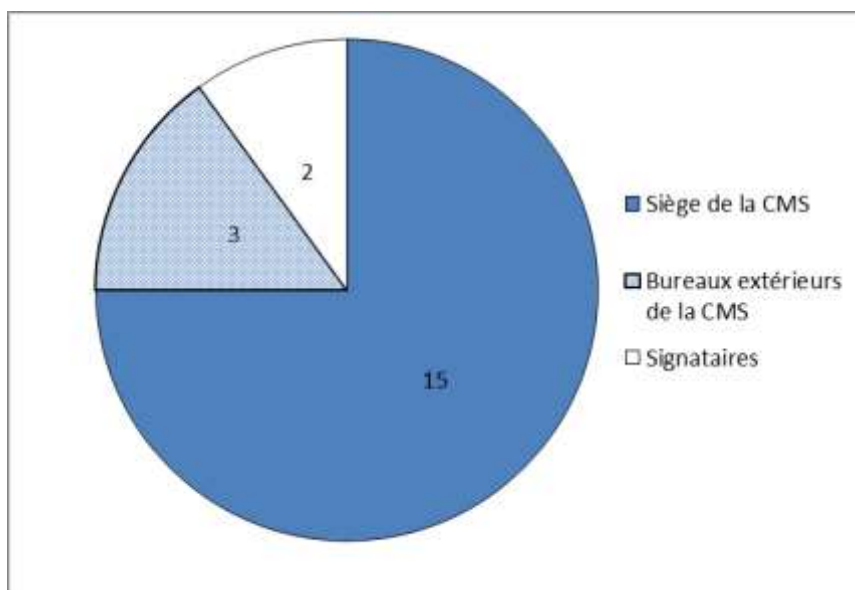
Figure 6. Liste rouge des espèces menacées de l'UICN. Le graphique montre le classement dans la Liste rouge de l'UICN de toutes les espèces ou sous-espèces visées par chaque MdE. Les catégories de la Liste rouge des espèces menacées de l'UICN sont : non applicable (NA); données insuffisantes (DD); préoccupation mineure (LC); quasi menacée (NT); vulnérable (VU); en danger (EN); en danger critique d'extinction (CR). Les chiffres situés à l'intérieur des colonnes représentent le nombre d'espèces ou de sous-espèces et leur statut en termes d'espèce menacée. Il convient de faire une distinction entre le classement dans la Liste rouge de l'UICN et l'état de conservation d'une espèce au titre de la CMS; les données peuvent parfois induire en erreur, car la CMS vise souvent uniquement les populations les plus menacées d'une espèce donnée, et non toutes les populations de cette espèce à l'échelle mondiale.



## 4.2 Groupe 2 : Arrangements en matière de coordination et de financement

### 4.2.1 Arrangements en matière de gestion

Les arrangements existants en matière de gestion des mémorandums d'entente peuvent aussi fournir des informations utiles à prendre en compte dans l'analyse de l'efficacité du fonctionnement et de l'administration de ces instruments.



**Figure 7. Arrangements en matière de gestion** Le camembert indique l'endroit depuis lequel les MdE de la CMS sont coordonnés.

Comme le montre la figure 7, les trois-quarts des MdE sont gérés depuis le siège du Secrétariat de la CMS à Bonn, en Allemagne. Pour assurer la coordination de quatre d'entre eux, des contrats ont été conclus avec des ONG pour fournir des services de coordination technique, lorsqu'un financement externe peut être obtenu (pour l'Antilope saïga, la Grue de Sibérie, le phragmite aquatique et les cétacés de la région du Pacifique, par exemple). Cependant, le Secrétariat conserve une responsabilité générale à l'égard de ces instruments.

Trois MdE sont gérés à partir de bureaux extérieurs de la CMS, à Bangkok (tortues marines de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est) et à Abu Dhabi (oiseaux de proie et dugongs). Chacun de ces bureaux occupe une position centrale au sein de la région géographique couverte par le mémorandum d'entente.

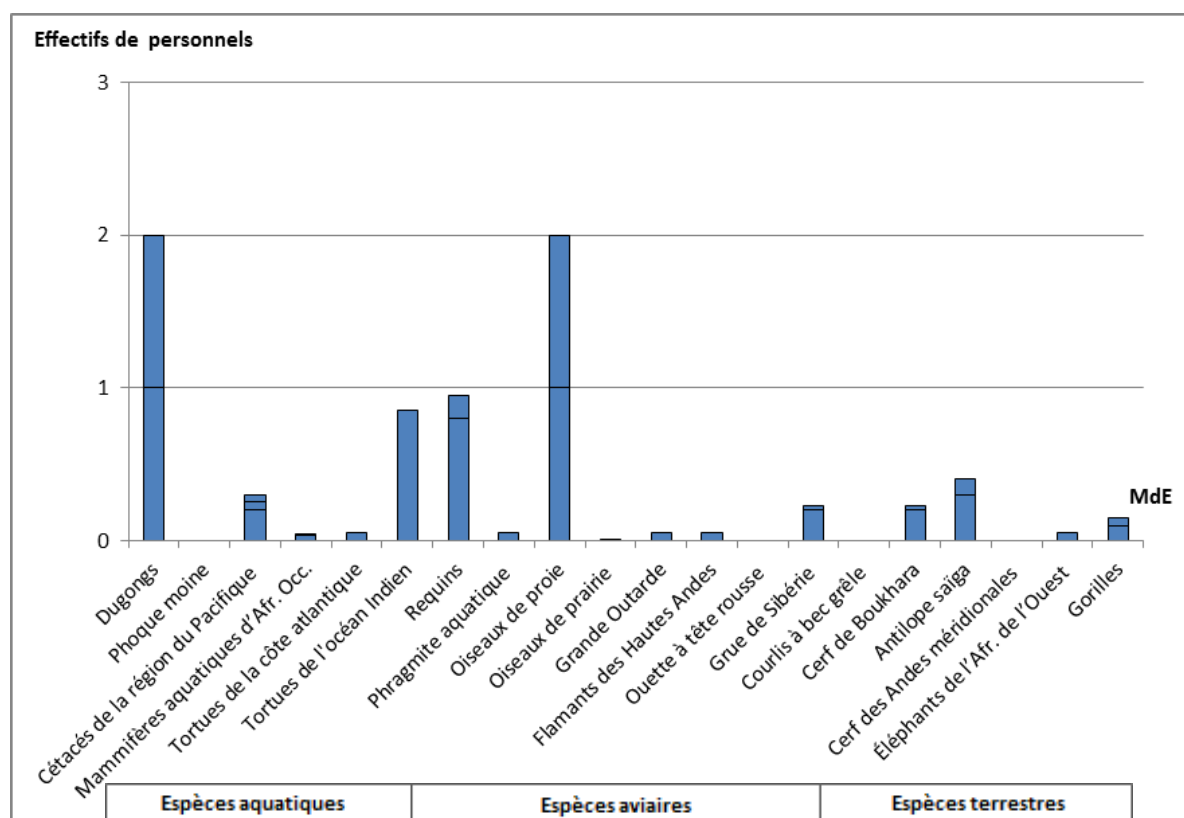
Les deux autres MdE (sur l'Ouette à tête rousse et le Cerf des Andes méridionales) sont coordonnés par les signataires; ils fonctionnent donc de manière indépendante des activités



de gestion des mémorandums d'entente menées par le Secrétariat de la CMS. La coordination de ces mémorandums d'entente par les signataires peut être facilitée par leur faible niveau de complexité administrative (seulement une espèce et deux États de l'aire de répartition).

#### 4.2.2 Effectifs de personnel

Les ressources humaines disponibles pour gérer un mémorandum d'entente auront un impact sur sa viabilité à long terme.



**Figure 8. Effectifs de personnel (en 2013).** Le nombre de membres du personnel administratif de chaque mémorandum d'entente est indiqué dans ce graphique. Le pourcentage de temps de personnel de la CMS – temps consacré par un membre du personnel à administrer un MdE - est indiqué par la hauteur des colonnes. Les lignes horizontales indiquent le pourcentage de temps consacré par différents membres du personnel. Seuls les membres du personnel professionnel sont présentés, quel que soit leur rang, allant de P5 à P2.

La figure 8 montre que la situation de chaque MdE, en termes d'effectifs de personnel, varie considérablement. Le Secrétariat de la CMS à Bonn gère actuellement 15 MdE. Le poste central d'Administrateur des accords a été créé en 2001. Un poste de Jeune Expert Associé

(JEA) a été pourvu en 2011<sup>6</sup> pour une durée de quatre ans; un poste d'administrateur du Mémorandum d'entente sur les requins a été pourvu en 2012 pour une durée de trois ans. Un autre poste de JEA était à pourvoir à mi-temps en 2012 et 2013.

Le bureau d'Abu Dhabi, ouvert en 2009, gère deux mémorandums d'entente (sur les dugongs et sur les oiseaux de proie). Le personnel professionnel embauché a récemment été porté à cinq, dont quatre membres du personnel travaillent à temps plein sur la mise en œuvre des deux mémorandums d'entente. Le financement est fourni par l'Agence de l'environnement d'Abu Dhabi, au nom du Gouvernement des Émirats Arabes Unis.

Le bureau situé à Bangkok, ouvert en 2003, administre un mémorandum d'entente (sur les tortues marines de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est). Il comprend un administrateur financé à 85% par des contributions volontaires des signataires. Les 15% restants sont financés à partir du budget de base de la CMS, pour les activités plus larges de la CMS. Les contributions volontaires versées pour ce Mémorandum d'entente ne couvrent pas le budget indicatif requis pour la coordination et l'application de cet instrument.

Les signataires du Mémorandum d'entente sur les requins ont convenu d'un budget à leur première réunion en 2012; ce budget prévoit la création d'un poste de membre du personnel professionnel. Les fonds levés à ce jour ont été insuffisants pour pouvoir recruter un membre du personnel, mais un poste a été pourvu dans le cadre d'un arrangement distinct avec l'Allemagne (poste d'administrateur du MdE, pourvu en 2012).

S'agissant des 15 MdE basés à Bonn, le temps de personnel indiqué correspond à la moyenne du temps consacré en 2012-2013 par l'Administrateur des Accords et le personnel temporaire, y compris les Jeunes Experts Associés (JEA) (voir la figure 9 ci-après). Note : on s'attend à une baisse des effectifs de personnel à Bonn à la fin de l'année 2014. Les deux MdE gérés par les signataires, ainsi que les MdE pour lesquels les signataires entreprennent la plupart des travaux de coordination (phoque moine, oiseaux de prairie et flamants des hautes Andes) fonctionnent de manière relativement indépendante, mais ils peuvent demander de l'aide au Secrétariat de la CMS à Bonn, en cas de besoin.

Les Mémorandums d'entente sur les tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique, les

---

<sup>6</sup> La durée du mandat des JEA a été arrondie à l'année la plus proche. Ce JEA avait en fait commencé son mandat à la fin 2010, et achèvera son mandat à la fin 2014.

mammifères aquatiques d'Afrique occidentale et les éléphants d'Afrique de l'Ouest ont bénéficié de moins de temps de personnel, en partie à cause d'un manque de personnel spécialisé et de l'absence de partenariats adéquats<sup>7</sup> dans la région, pour pouvoir atteindre un seuil critique d'activités de coordination.

#### 4.2.3 Financement durable des activités

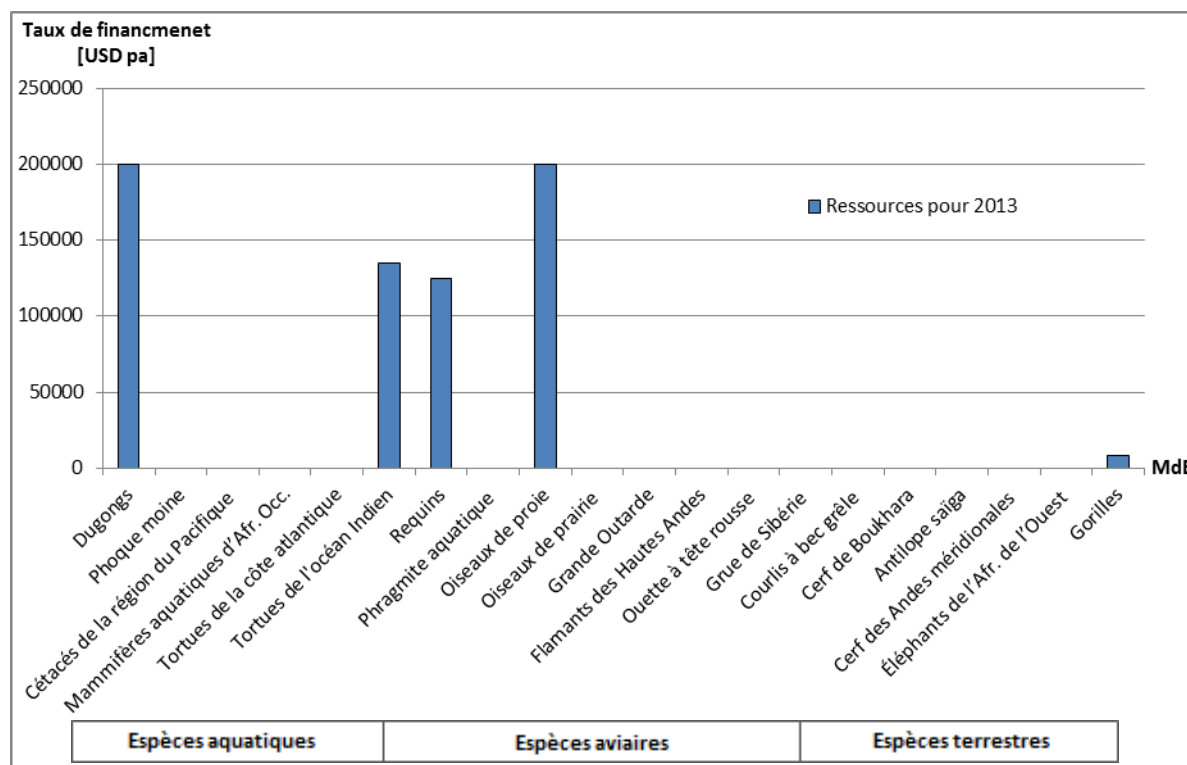


Figure 9. Niveau de financement durable des activités (2013). Le niveau de financement pour chaque MdE est indiqué en dollars (USD) par an. Les chiffres indiqués sont une moyenne pour toutes les années du budget, selon qu'il convient.

La figure 9 indique le financement de chaque MdE, à partir des fonds d'affectation de la CMS<sup>8</sup>. Les fonds utilisés pour les MdE qui sont mis en œuvre directement par les signataires ne sont pas indiqués.

<sup>7</sup> Au cours des précédentes années, le MdE sur les tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique et le MdE sur les éléphants d'Afrique de l'Ouest disposaient d'arrangements pour leur mise en œuvre qui ont pris fin, soit parce que le financement est arrivé à son terme, soit parce que les capacités de l'organisation partenaire ont diminué.

<sup>8</sup> Ceci inclut les budgets volontaires convenus pour les quatre plus grands MdE(cependant, il convient de noter, pour les tortues marines de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est et pour les requins, que les montants requis n'ont pas été atteints en 2013). Les contributions volontaires spéciales ne sont pas incluses, car elles varient considérablement d'année en année, et elles sont généralement consacrées à des activités de conservation,

Le financement des Mémorandums d'entente sur les dugongs et sur les oiseaux de proie témoigne de l'importance accordée à ces instruments par le Gouvernement des Émirats Arabes Unis. Bien que ce financement soit de nature volontaire et qu'il provienne d'un seul organisme donateur, il permet d'assurer une coordination et une application adéquates de ces instruments.

Les MdE sur les tortues marines de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est<sup>9</sup> et sur les requins disposent tous deux d'un budget modeste, provenant de plusieurs signataires. Comme il a été mentionné plus haut, le MdE sur les tortues marines a bénéficié d'un financement relativement durable pour entreprendre des travaux de coordination de base. Le Mémorandum d'entente sur les requins, beaucoup plus récent, dispose d'un budget approuvé, mais il ne peut pas encore être considéré comme bénéficiant d'un financement durable. Bien que ces deux instruments soient tributaires de contributions volontaires qui ne sont pas entièrement prévisibles, ils suscitent un vif intérêt de la part des pays et disposent au moins d'un membre de personnel spécialisé chargé de coordonner les activités.

Tous les autres MdE n'ont pas de flux de ressources prévisibles. Les fonds alloués aux MdE à partir du budget de base de la CMS ont diminué au fil des ans (voir la figure 11, dans la partie 4.2.5). Pour l'exercice triennal 2012-2014, des ressources limitées (45 000 euros<sup>10</sup> par an) ont été allouées et utilisées pour aider les ONG à fournir des services de coordination de base à un petit nombre de MdE, sélectionnés sur la base d'arrangements en cours continus ou de la présence d'organisations partenaires adéquates.

L'Accord Gorilla, qui est un accord juridiquement contraignant comprenant des contributions évaluées, exige une contribution annuelle de 3000 euros par an de la part de

---

plutôt qu'à la coordination des MdE et, du fait de leur nature spéciale, elles ne peuvent pas être utilisées à des fins de planification.

<sup>9</sup> Le MdE sur les tortues marines de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est est financé entièrement à partir des contributions volontaires d'un petit nombre d'États Signataires. Les États Signataires ont adopté un budget pour trois ans et un barème provisoire de contributions volontaires à leur sixième réunion (Bangkok, janvier 2012). Le budget de base des années sans réunion des signataires s'élève en moyenne à environ USD 280 000 par an (y compris le personnel); tandis que les contributions volontaires versées au cours de la même période correspondent à environ 70% des contributions requises. Ce niveau de financement a été suffisant pour assurer le maintien d'un fonctionnement de base, mais n'a pas permis de financer beaucoup d'autres travaux ni d'embaucher du personnel supplémentaire pour mettre en œuvre les programmes.

<sup>10</sup> Ligne de budget 1204, Budget de base de la CMS pour 2012-2014. Résolution 10.1, Annexe 1.

chacune de ses six Parties, devant rapporter un total de 18 000 euros par an. Cependant, à l'heure actuelle, le Secrétariat reçoit au total 4000 euros de cotisations par an ce qui est insuffisant pour pouvoir réaliser des activités significatives.

Des contributions volontaires supplémentaires sont versées à titre spécial pour des activités spécifiques, y compris l'organisation de réunions, en fonction des priorités établies et des capacités du personnel actuel de la CMS.

#### 4.2.4 Nombre de signataires admis à bénéficier d'un financement pour participer aux réunions

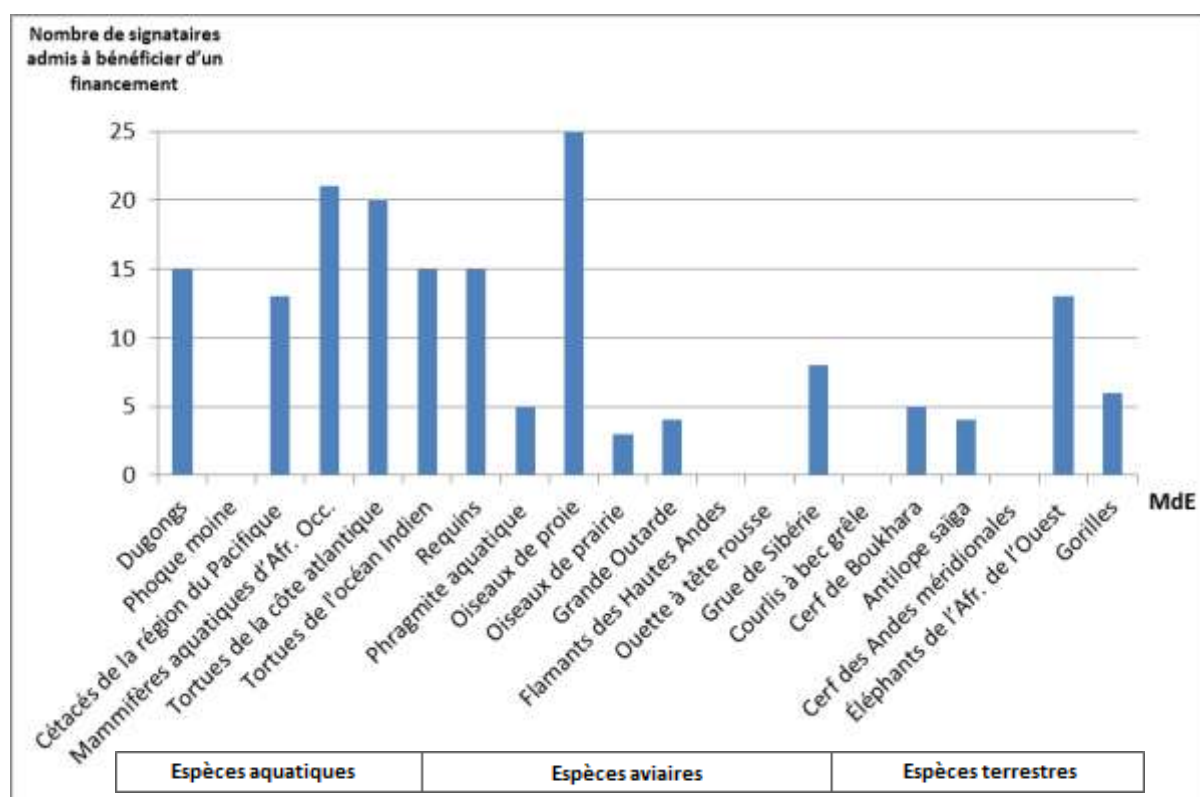


Figure 10. Nombre de signataires admis à bénéficier d'un financement pour participer aux réunions. Selon le barème d'évaluation des Nations Unies, certains pays sont admis à bénéficier d'un financement pour participer aux réunions. Le nombre de signataires admissibles a été calculé pour chaque mémorandum d'entente.

Le nombre de signataires à financer pour une participation aux réunions des signataires correspond au coût approximatif nécessaire à l'organisation d'une réunion des signataires, puisque les frais de déplacement représentent une grande partie d'un tel budget. Plus il y a de signataires, notamment en provenance de pays à faibles revenus, plus le coût d'organisation d'une réunion sera important. Un tel financement est disponible pour les MdE sur les dugongs, les requins, les oiseaux de proie et les tortues marines de l'océan

Indien et de l'Asie du Sud-Est, mais pas pour les MdE sur les mammifères aquatiques d'Afrique occidentale, les tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique et les populations d'éléphants de l'Afrique de l'Ouest.

Pour faire des économies, les réunions des signataires sont souvent organisées conjointement avec d'autres réunions dans la région. À titre d'exemple, la Réunion sur les éléphants d'Afrique de l'Ouest en 2011 a été organisée en même temps qu'une réunion du programme MIKE<sup>11</sup> de la CITES dans cette même région. Ceci est conforme à la Résolution 10.9 sur la Structure future de la CMS, qui demande d'organiser davantage de réunions conjointes des MdE, lorsque les signataires se chevauchent en grande partie, comme dans le cas des Mémorandums d'entente sur les tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique et sur les mammifères aquatiques d'Afrique occidentale.

Il convient de noter que les mémorandums d'entente dont le nombre de membres augmente, comme les Mémorandums d'entente sur les requins et sur les oiseaux de proie, connaîtront une augmentation substantielle de leur coût, à mesure que des pays au PIB relativement faible, deviennent signataires de ces instruments.

#### 4.2.5 Budget de la CMS

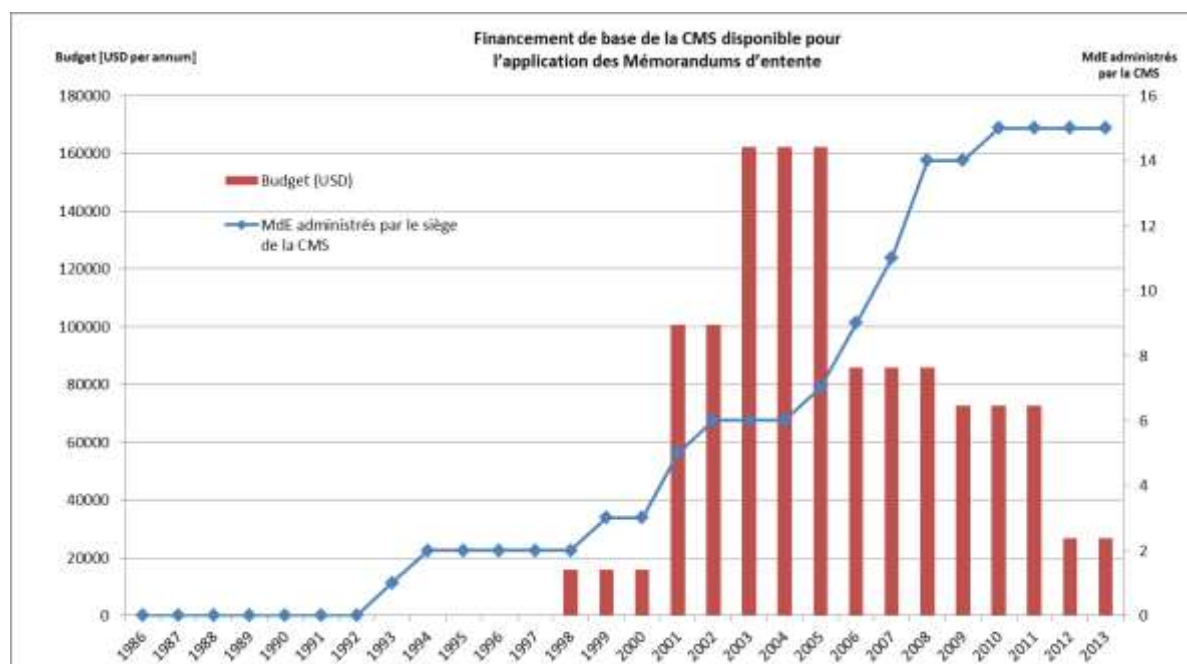


Figure 11. Financement de base de la CMS disponible pour l'application des mémorandums d'entente. Le graphique compare le nombre de MdE administrés par le Secrétariat de la Convention et les ressources

<sup>11</sup> Programme de surveillance de l'abattage illicite des éléphants (MIKE).

financières disponibles pour la coordination à partir du budget de base de la CMS en dollars (USD), et montre comment ces chiffres ont évolué au fil des ans. Les chiffres du budget ont été tirés des résolutions de la COP en matière budgétaire, puis une moyenne a été calculée pour chaque exercice triennal, afin d'enlever toute aberration liée aux années comprenant une COP. Les cinq mémorandums d'entente gérés en dehors de Bonn n'ont pas été inclus dans l'analyse, car ils sont financés de manière indépendante.

Entre la COP5 en 1997 et la COP8 en 2005, le budget de base a augmenté régulièrement avec l'arrivée de nouveaux mémorandums d'entente, conclus et gérés par le Secrétariat. À la COP8, tout ceci a radicalement changé. Jusqu'à cette date, un montant supérieur à 25 000 dollars était disponible pour chaque MdE, de façon à couvrir les frais d'administration de base de chaque mémorandum d'entente. À la COP8, les Parties ont décidé de réduire de moitié le budget de base consacré à la coordination des MdE et de s'appuyer sur les contributions volontaires pour couvrir la plupart des frais d'administration des MdE.

Cette décision a eu des conséquences importantes pour l'application des mémorandums d'entente. Tout d'abord, le financement des MdE est devenu imprévisible, car les contributions volontaires sont versées par les Parties de façon ponctuelle et sont influencées par la situation financière des pays et de nombreux autres facteurs. Ceci a abouti à une situation dans laquelle le Secrétariat n'était plus capable de planifier à l'avance des activités au titre des MdE. Qui plus est, cette décision est arrivée à un moment où le nombre de MdE a augmenté sensiblement et où un financement était plus nécessaire que jamais (voir la figure 11). Cette situation a abouti au lancement du processus relatif à la Structure future de la CMS par les Parties, en 2011, lorsqu'il est devenu évident que l'application des mémorandums d'entente avait pâti considérablement de cet état de fait.

Il convient de noter également que des contributions volontaires sont parfois versées pour entreprendre certaines activités qui n'ont pas été directement décidées par les signataires des MdE, comme dans le cas des projets liés à la conservation. Bien que ces contributions soient très appréciées, elles se traduisent cependant par une réduction des ressources disponibles pour couvrir les frais d'administration de base des MdE, en raison du temps de personnel consacré à la coordination de ces projets de conservation.



### 4.3 Groupe 3 : Engagement des signataires

L'engagement de chaque signataire à mettre en œuvre un mémorandum d'entente est un des facteurs les plus importants pour assurer le succès des MdE (PNUE-WCMC 2011a). Ceci inclut des décisions de politique générale basées sur des données scientifiques rationnelles et une étroite collaboration avec les autres États de l'aire de répartition et, plus important encore, cela suppose de gérer efficacement les populations d'une espèce à l'intérieur d'un pays et à ses frontières, allant d'un suivi à la gestion des aires protégées et au respect des lois. Malheureusement, en raison d'un manque de données sur les investissements nationaux des signataires consacrés à l'application des MdE, le Secrétariat n'a pas pu faire une comparaison du niveau d'investissement financier ou en nature des signataires en faveur des MdE. À l'avenir cependant, il serait utile pour toutes les Parties de mettre ces données à disposition dans le cadre de l'établissement des rapports, pour avoir une vue d'ensemble exhaustive des contributions apportées à la mise en œuvre des MdE sur le terrain et, à partir de là, pour évaluer plus complètement leur viabilité.

Le Secrétariat a toutefois été en mesure d'évaluer le « degré de mise en œuvre par les signataires » et la « fréquence de la communication entre les signataires et le Secrétariat » comme étant « élevé », « moyen », « faible », « nul » ou « connaissances insuffisantes » (IK), sur la base d'observations faites tout au long de l'année 2013. « IK » dans le graphique indique un manque de connaissances suffisantes pour pouvoir évaluer le « degré de mise en œuvre par les signataires ».

Le graphique indique le « degré de mise en œuvre par les signataire » et la « fréquence de communication entre les signataires et le Secrétariat » pour chaque Mémorandum d'entente. Le Secrétariat a évalué le premier facteur en s'appuyant sur des informations provenant de différentes sources sur la mise en œuvre des activités prévues dans les plans d'action adoptés au titre des MdE, y compris les rapports et les documents de réunion et les rapports nationaux, ainsi que des sources et des communications informelles avec les pays et/ou des ONG qui s'occupent des espèces concernées. Bien que dans la plupart des cas, il a été possible d'évaluer le taux d'application à partir des sources susmentionnées, cela n'a pas été le cas des Mémorandums d'entente sur les requins, les oiseaux de prairie et les



éléphants d'Afrique de l'Ouest, en raison d'un manque d'informations, telles que des rapports des signataires.

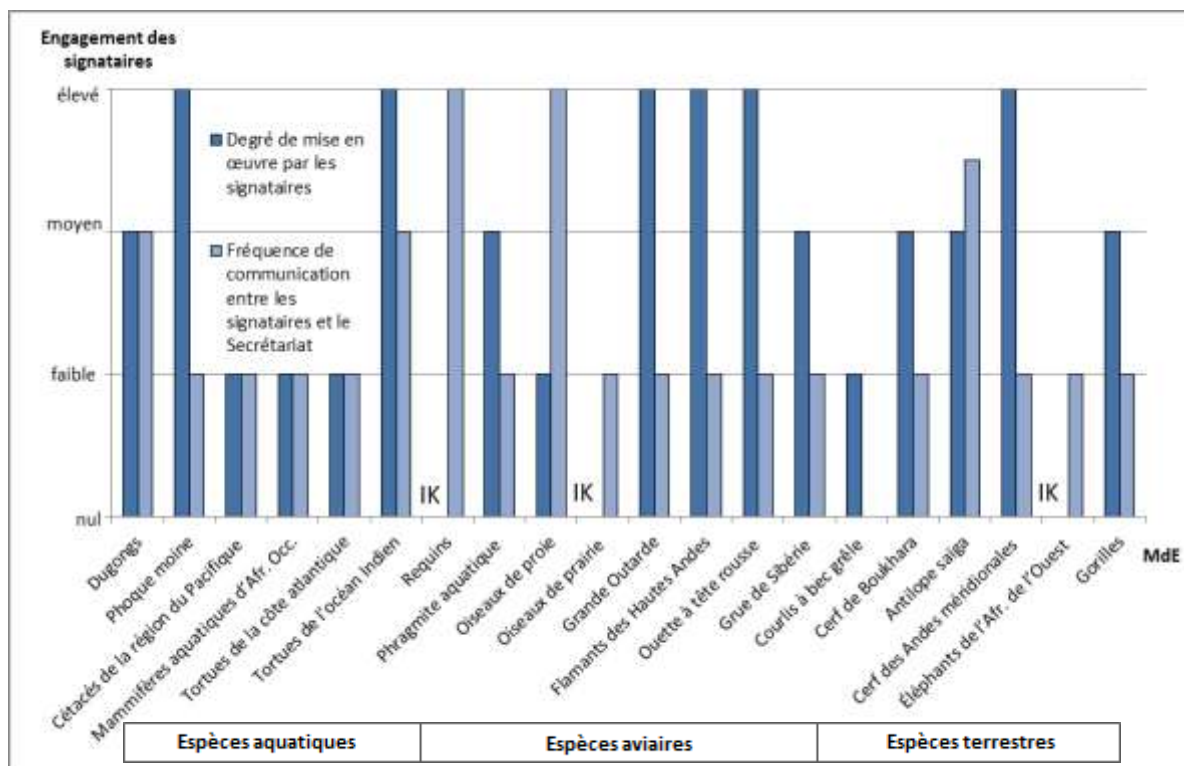


Figure 12. Engagement des signataires. Ont été attribués, aux facteurs « degré de mise en œuvre par les signataires » et « fréquence de communication entre les signataires et le Secrétariat », les notes suivantes : « élevé », « moyen », « faible », « nul », ou « connaissances insuffisantes » (IK)

Le degré de mise en œuvre par les signataires est globalement « moyen ». Il est élevé pour six MdE, moyen pour six autres et faible pour cinq (et les connaissances sont insuffisantes pour trois MdE). D'une manière générale, les MdE d'Amérique du Sud obtiennent une note élevée en termes de degré de mise œuvre, car les États signataires gèrent eux-mêmes, de façon proactive, ces MdE, organisent eux-mêmes leurs réunions et appliquent les mesures de conservation qu'ils ont convenues, sans une forte participation du Secrétariat de la CMS.

Le deuxième facteur (la fréquence de communication entre les signataires et le Secrétariat) indique le niveau d'interaction entre le Secrétariat et les signataires, lié à la présence de personnel chargé de gérer des instruments et/ou des régions spécifiques. La fréquence de communication est élevée pour deux MdE, celui sur les requins et celui sur les oiseaux de proie, ce qui peut s'expliquer par le fait que ces deux MdE ont eu leur première Réunion des signataires il y a moins d'un an, et qu'un suivi important a été effectué afin d'appliquer les décisions prises à ces réunions. Pour l'Antilope saïga, la fréquence de communication est

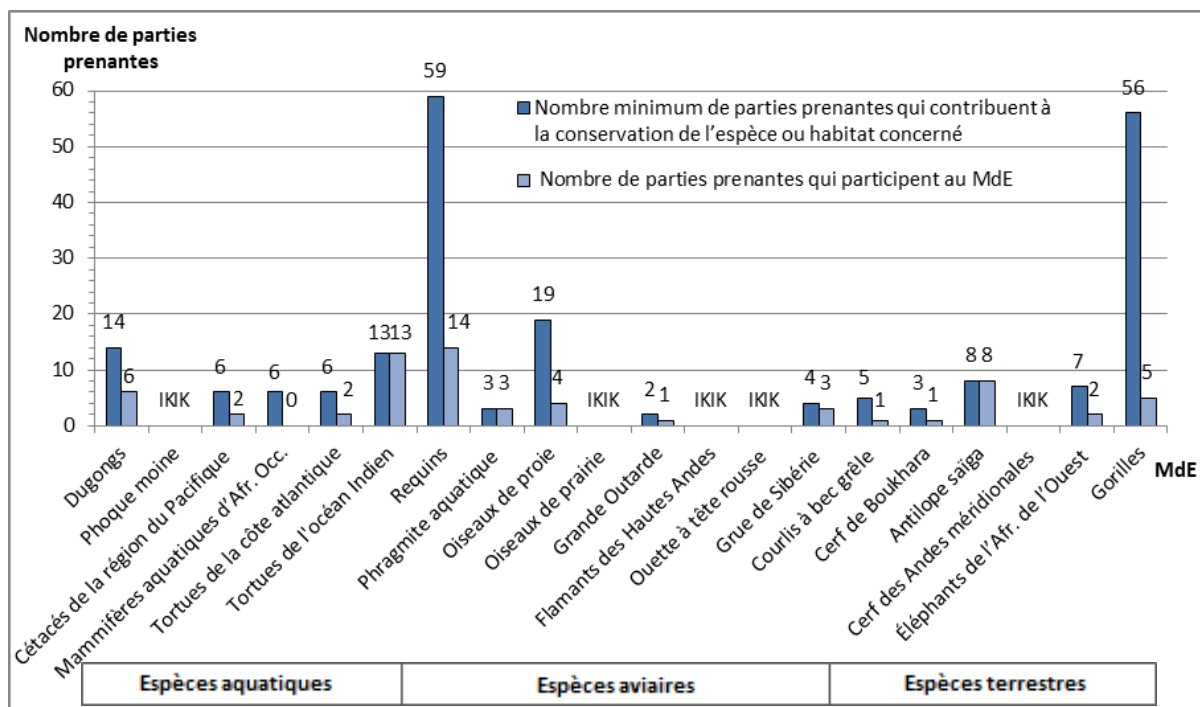
relativement élevée également, ne serait-ce que pour entreprendre différentes activités intersessions, y compris des réunions techniques, des manifestations parallèles, la préparation d'études et la mise en place d'un site Internet spécialisé. Tout ceci a été rendu possible par la présence d'un Jeune Expert Associé (JEA) spécialisé dans la région d'Asie centrale. Pour le reste, un MdE est qualifié « moyen-élevé », deux MdE « moyen », et quatorze MdE « faible » (pour un MdE les connaissances sont insuffisantes).

Dans certains cas, cependant, il apparaît qu'une fréquente communication entre les signataires et le Secrétariat ne vise pas nécessairement à atteindre un degré de mise en œuvre élevé. À titre d'exemple, un grand nombre d'activités prévues dans le Plan d'action du Mémorandum d'entente sur le Cerf de Boukhara ont été réalisées et la population de cette espèce a augmenté – et ce malgré un faible niveau de communication et d'interaction entre le Secrétariat et les signataires depuis plusieurs années. Dans d'autres cas, le degré de mise en œuvre par les signataires reste faible, malgré une fréquente communication entre les signataires et le Secrétariat, comme dans le cas du Mémorandum d'entente sur les oiseaux de proie. Ceci peut être dû à une plus grande complexité des actions requises pour mettre en œuvre le MdE.

#### **4.4 Groupe 4 : Engagement des parties prenantes**

Ont été attribués, aux facteurs « nombre minimum de parties prenantes qui contribuent à la conservation de l'espèce ou habitat concerné » et « nombre de parties prenantes qui participent au mémorandum d'entente », les notes suivantes : « élevé », « moyen », « faible », « nul ».

Dans le graphique, ces deux évaluations sont présentées côte à côte pour chaque MdE. Les chiffres situés au-dessus des colonnes donnent une estimation du nombre total de parties prenantes engagées (y compris des ONG, des organisations internationales, des accords multilatéraux sur l'environnement, etc.).



**Figure 13. Nombre de parties prenantes.** Le « nombre minimum de parties prenantes qui contribuent à la conservation de l'espèce ou habitat concerné » et le « nombre de parties prenantes qui participent au mémorandum d'entente » sont indiqués dans le graphique. Les chiffres situés au-dessus des colonnes donnent une estimation du nombre total de parties prenantes engagées (y compris des ONG). "IK" = connaissances insuffisantes.

Nous avons évalué dans un premier temps les ONG et les autres organisations qui contribuent activement à l'heure actuelle à la conservation des espèces visées par un MdE. Si ces parties prenantes participent également au mémorandum d'entente – en tant qu'organisation de coopération du MdE, ou de façon informelle –, alors l'engagement des parties prenantes peut être considéré comme élevé. Idéalement, nous pensions que la majorité des parties prenantes qui contribuent à la conservation d'une espèce participent aussi au MdE correspondant.

Le nombre total de parties prenantes n'est donc pas le facteur important. Dans le cas des Mémorandums d'entente sur l'Antilope saïga, le phragmite aquatique et les tortues marines de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est, par exemple, le nombre total de parties prenantes est relativement faible, mais celles-ci contribuent activement aux MdE, ce qui laisse penser que les MdE sont un aspect central des initiatives de conservation plus larges.

Le niveau d'engagement peut aussi varier, comme dans le cas des Mémorandums d'entente sur l'Antilope saïga, la Grue de Sibérie et le phragmite aquatique, où les ONG fournissent

des services de coordination technique, jouant ainsi un rôle d'appui important dans l'application de ces MdE.

À l'inverse, dans le cas de l'Accord Gorilla, un grand nombre de parties prenantes contribuent à la conservation de cette espèce, mais seulement quelques-unes d'entre elles participent à l'Accord. Non seulement il existe des dizaines d'ONG, mais aussi le Partenariat pour la survie des grands singes qui couvre les gorilles – ainsi que les chimpanzés vivant en sympatrie avec eux et les autres grands singes-, et comprend tous les États de l'aire de répartition. Ce Partenariat étant dirigé par le PNUE, tout comme la CMS, bénéficie de la neutralité et du pouvoir de rassemblement de l'ONU. On observe un même décalage concernant les parties prenantes dans le cadre du Mémorandum d'entente sur les requins. Cependant, ce MdE est encore très récent et les signataires n'ont pas encore finalisé les critères d'admission des partenaires de coopération, bien que de nombreuses parties prenantes aient manifesté leur intérêt à participer à cet instrument. On peut donc s'attendre à une augmentation des parties prenantes à l'avenir. En attendant, plusieurs parties prenantes importantes participent déjà au MdE, comme l'UICN, la CITES et la FAO.

Pour cinq MdE (phoque moine, oiseaux de prairie, Flamants des Hautes Andes, Ovette à tête rousse et Cerf des Andes méridionales), le Secrétariat ne dispose pas de connaissances suffisantes sur le nombre de parties prenantes qui s'occupent de la conservation des espèces visées. Pour la plupart des autres MdE, on observe un faible décalage seulement entre les parties prenantes qui contribuent à la conservation des espèces visées et celles qui participent aux MdE correspondants.

## 5. CONCLUSIONS

Il est difficile de tirer des conclusions nettes de l'analyse effectuée, car chaque mémorandum d'entente est différent. Quel que soit l'aspect considéré, il existe une très grande variabilité entre les mémorandums d'entente :

- Certains d'entre eux visent seulement une espèce, tandis que d'autres visent jusqu'à 76 espèces.
- Certains d'entre eux comprennent tous les États de l'aire de répartition comme signataires, tandis que d'autres comprennent un faible pourcentage d'États de l'aire de répartition comme signataires<sup>12</sup>.
- Certains d'entre eux comptent seulement deux États de l'aire de répartition, tandis qu'un mémorandum d'entente en compte 153.
- Un grand nombre d'entre eux fonctionnent dans une région, tandis que d'autres fonctionnent dans deux ou trois régions, et un mémorandum d'entente fonctionne dans six régions.
- Certains d'entre eux travaillent dans une langue seulement, tandis que beaucoup d'entre eux travaillent dans deux langues, et un mémorandum d'entente compte cinq langues officielles.
- Certains d'entre eux ne disposent d'aucuns fonds affectés, tandis que d'autres ont de solides budgets annuels.
- Un grand nombre d'entre eux ne disposent d'aucun membre de personnel, ou disposent seulement d'un petit pourcentage de temps consacré par un membre du personnel; d'autres disposent de deux membres du personnel à temps plein pour administrer le mémorandum d'entente.
- Certains d'entre eux ont des signataires très engagés dans l'application du mémorandum d'entente, tandis que d'autres ont des signataires moins engagés.

---

12 À titre d'exemple, le Mémorandum d'entente sur les requins couvre 160 États de l'aire de répartition et compte seulement 26 signataires (au 31 juillet 2013). En conséquence, les signataires représentent seulement 16% de la superficie totale couverte par le MdE.

- Certains d'entre eux ont un grand nombre de parties prenantes qui participent au mémorandum d'entente, tandis que d'autres ont un petit nombre de parties prenantes qui participent néanmoins activement à la coordination du MdE, et d'autres encore bénéficient seulement d'une très faible participation des ONG ou des organisations intergouvernementales.
- Certains d'entre eux visent uniquement des espèces en danger ou en danger critique d'extinction, tandis que d'autres visent d'autres espèces également, considérées comme une « préoccupation mineure », contribuant ainsi à empêcher que ces espèces deviennent menacées.

À une extrémité, on a le Mémorandum d'entente sur le Cerf des Andes méridionales, qui vise seulement une espèce classée comme espèce en danger et compte seulement deux États de l'aire de répartition – tous deux sont signataires (et Parties à la CMS) –, qui gèrent entre eux le MdE, à leurs propres frais et dans une seule langue. À l'autre extrémité, on trouve le Mémorandum d'entente sur les oiseaux de proie, qui vise 76 espèces, allant d'espèces en danger à des espèces considérées comme une préoccupation mineure, comprend plus de 132 États de l'aire de répartition – dont moins de 40% sont signataires à l'heure actuelle et certains ne sont pas encore Parties à la CMS –, couvrent trois régions, utilise deux langues de travail et est coordonné par la CMS, par l'intermédiaire de son bureau à Abu Dhabi qui emploie deux membres du personnel à temps plein et gère un budget d'environ 650 000 dollars par an.

## 5.1 Viabilité des mémorandums d'entente

### 5.1.1 Statu quo

La question de savoir ce qui assure la viabilité d'un MdE est complexe. Bien que chaque mémorandum d'entente soit unique, avec des caractéristiques et des niveaux de complexité souvent très différents (mis en évidence plus haut), il est possible de dégager certains critères généraux qui peuvent être importants pour l'efficacité du fonctionnement et de l'application d'un MdE. La figure 14 donne un aperçu de quelques-uns des principaux facteurs évalués pour illustrer la comparaison entre les différents MdE.

	Espèces aquatiques							Espèces aviaires							Espèces terrestres					
	Dugong	Phoque moine	Cétacés de la région du Pacifique	Mammifères aquatiques d'Afr. Occ.	Tortues de la côte atlantique	Tortues de l'océan Indien	Requins	Phragmite aquatique	Oiseaux de proie	Oiseaux de prairie	Grande Outarde	Flamants des Hautes Andes	Ouette à tête rousse	Grue de Sibérie	Courlis à bec grêle	Cerf de Boukhara	Antilope saïga	Cerf des Andes méridionales	Éléphants de l'Afr. de l'Ouest	Accord Gorilla
Complexité administrative	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nombre de Signataires admis à bénéficier d'un financement	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Taux d'application par les Signataires	●	●	●	●	●	●	IK	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Communication avec le Secrétariat	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
% d'engagement des parties prenantes	●	IK	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Effectif de personne;	●	n.a.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	n.a.	●	●	●	●	n.a.	●	●
Niveau de financement	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Figure 14. Tableau résumant les principaux facteurs

**Ressources humaines et financières** : Un critère de viabilité évident pourrait être un financement durable et prévisible, car cela permet de maintenir des tâches de base pour assurer le bon fonctionnement d'un mémorandum d'entente : une communication régulière avec les signataires et d'autres parties prenantes, l'organisation de réunions, la publication et la traduction de documents pertinents. Pour certains MdE, des arrangements réussis ont été conclus avec des ONG pour fournir des services de coordination technique, mais un certain nombre d'activités de gestion et de coordination officielle restent du ressort du Secrétariat.

Les ressources nécessaires pour la coordination et les réunions dépendent en grande partie du niveau de complexité administrative d'un MdE. Plus un MdE est complexe, plus les ressources nécessaires pour maintenir un niveau minimum d'activité et de mise en œuvre sont importantes. Pour les plus grands MdE plus complexes, comme celui sur les requins ou sur les oiseaux de proie, un Secrétariat central est nécessaire, doté de ressources financières substantielles pour maintenir un niveau d'activité de base.

Il est certain que, plus les ressources disponibles pour un MdE sont importantes, plus sa coordination et son application seront efficaces. Les MdE sur les dugongs et sur les oiseaux de proie sont un bon exemple de niveau de financement très satisfaisant. Cet arrangement permet de consacrer du temps de personnel à des activités importantes, comme la préparation d'un projet financé par le FEM, ce qui permet d'augmenter sensiblement les ressources disponibles venant de tiers, afin d'atteindre les objectifs du MdE. De même, le

fait d'avoir une sécurité financière pour accomplir des tâches de coordination et d'administration de base permet de faire d'autres investissements pour faire connaître le mémorandum d'entente dans des instances internationales et pour stimuler sa mise en œuvre générale. Ceci permet d'attirer des organismes donateurs et d'ouvrir la voie à d'autres opportunités de financement. Ces deux mémorandums d'entente ont pu investir des ressources humaines et financières pour élaborer des stratégies de mobilisation des ressources, afin d'obtenir un financement supplémentaire à l'appui de la mise en œuvre de ces instruments.

L'existence d'un budget annuel régulier disponible pour un mémorandum d'entente constitue un avantage majeur, car les activités de mise en œuvre peuvent être planifiées à moyen terme, voire même à long terme. À l'inverse, lorsque les MdE dépendent de contributions volontaires imprévisibles, seule une planification à court terme est possible.

Cependant, certains MdE ont obtenu des succès dans leur mise en œuvre malgré un financement très modeste. Le Mémorandum d'entente sur l'Antilope saïga est un bon exemple à cet égard. Depuis la dernière Réunion des signataires, en octobre 2010, toute une gamme d'activités ont été entreprises dans le cadre de ce MdE, dont trois ateliers techniques, une manifestation en parallèle à la seizième réunion de la Conférence des Parties à la CITES, la préparation d'une étude et la mise en place d'un site Internet spécialisé. Bien qu'un financement très modeste ait été disponible pour appuyer ces activités, le MdE continue de bénéficier d'un fort soutien et d'un soutien en nature bien souvent de la part de la communauté scientifique et des ONG qui s'occupent de la conservation de l'Antilope saïga et participent au MdE. D'autre part, le rôle de catalyseur joué par un Jeune Expert Associé (JEA) financé par l'Allemagne pour la région d'Asie centrale a été déterminant.

En conséquence, à de nombreux égards, les ressources disponibles sont toujours un facteur relatif, et non pas le seul facteur déterminant d'un mémorandum d'entente viable. À titre d'exemple, le Mémorandum d'entente sur les oiseaux de proie (en termes de couverture géographique, de nombre d'espèces, d'États de l'aire de répartition, etc.) ressemble davantage, à plusieurs égards, à un accord juridiquement contraignant comme l'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA), qu'à d'autres



mémorandums d'entente sur les espèces aviaires, comme les MdE très simples sur les oiseaux de prairie ou sur la Grande Outarde. Bien que le Mémorandum d'entente sur les oiseaux de proie dispose d'un financement robuste, par rapport aux autres MdE sur les espèces aviaires, ses ressources pourraient être jugées insuffisantes si les signataires voulaient parvenir au même degré de mise en œuvre que celui de l'AEWA. Dans le même temps, certains MdE de plus petite envergure pourraient obtenir davantage de succès avec un financement plus modeste, mais plus stable et plus régulier.

**Engagement des parties prenantes :** Il n'existe pas une corrélation nette entre le nombre de parties prenantes qui contribuent à la conservation d'une espèce et le nombre de parties prenantes qui participent à un MdE. En fait, il se pourrait que cette corrélation soit négative. Dans le cas de l'Accord Gorilla, où un grand nombre de parties prenantes s'occupent déjà de la conservation de cette espèce, peu d'entre elles éprouvent le besoin de participer à l'accord de la CMS, notamment parce qu'il existe déjà un partenariat dirigé par l'ONU (GRASP), poursuivant des buts semblables. La principale valeur de cet accord réside dans son statut juridique – il peut être utilisé par toutes les parties prenantes pour ne pas oublier les engagements pris en vertu de ce traité et pour encourager une application plus poussée en conséquence.

Pour certains MdE sur les espèces aviaires ou les mammifères marins, le fait d'avoir un partenaire très engagé, qui éprouve le sentiment d'être un véritable partenaire, peut être suffisant pour assurer le succès de la mise en œuvre; BirdLife International et Whale and Dolphin Conservation (WDC) sont de bons exemples à cet égard. De la même façon, dans le cas du Mémorandum d'entente sur le Cerf de Boukhara, le Secrétariat de la CMS s'est peu impliqué depuis longtemps, mais une ONG très motivée (WWF Russia) utilise le MdE et son plan d'action pour collaborer avec les gouvernements compétents dans des enceintes existantes et pour assurer la mise en œuvre des actions prévues en matière de conservation.

À l'inverse, l'absence de parties prenantes adéquates pour contribuer à la mise en œuvre peut générer des problèmes importants. Ceci concerne en particulier la côte occidentale de l'Afrique, où le Secrétariat n'a pas pu identifier une ONG ou d'autres partenaires adéquats pour contribuer à l'application des trois MdE couvrant cette région.

**Différences régionales :** Bien que l'analyse qui précède n'ait pas examiné directement les différences régionales, il est possible de faire quelques observations à ce sujet. Les MdE qui couvrent des régions comprenant des signataires motivés et capables d'apporter des contributions financières, auront davantage de ressources que les MdE qui couvrent des régions n'ayant aucun bailleur de fonds habituel. La question se pose alors de savoir ce que les Parties à la CMS dans leur ensemble souhaitent faire pour les MdE couvrant des régions où il n'y a aucun bailleur de fonds habituel. À nouveau, les trois MdE en Afrique et l'Accord Gorilla viennent à l'esprit.

**Engagement des signataires :** La tendance des pays d'Amérique du Sud à gérer entièrement ou en grande partie eux-mêmes leurs MdE est une initiative appréciée et un bon exemple de fonctionnement de MdE qui nécessitent peu d'engagement du Secrétariat. Le principal facteur commun est que tous les MdE principalement gérés par les signataires eux-mêmes (y compris le Mémorandum d'entente européen sur la Grande Outarde) ont une couverture géographique limitée, un nombre limité de pays concernés qui partagent ou sont d'accord pour utiliser une même langue, et un faible niveau de complexité des actions requises pour améliorer l'état de conservation des espèces ciblées.

Les principaux rédacteurs du texte de la Convention<sup>13</sup> ont indiqué que l'intention des dispositions de l'Article IV de la Convention était que les Parties élaborent et appliquent des accords régionaux entre eux, sans avoir besoin d'une fonction de secrétariat. Cependant, comme il a été mentionné plus haut, cela n'est pas possible pour les MdE très grands ou complexes.

**Le taux d'adhésion** est en partie lié à l'âge des MdE. Les exceptions, cependant, constituent des exemples intéressants. Le fait d'avoir un petit nombre d'États de l'aire de répartition facilite un engagement à 100%. Cependant, le Mémorandum d'entente sur les tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique, ainsi que le Mémorandum d'entente sur les éléphants d'Afrique de l'Ouest, ont des taux d'adhésion très élevés, ce qui suggère un bon niveau d'appropriation par les pays. Pourtant, ces deux mémorandums d'entente en Afrique connaissent aujourd'hui un très faible niveau d'engagement des signataires et ne reçoivent aucun financement régulier. D'un autre côté, le Mémorandum d'entente sur les dugongs

---

<sup>13</sup> Communication personnelle.

est un instrument relativement récent qui comprend un grand nombre d'États de l'aire de répartition et qui a déjà atteint un taux d'adhésion impressionnant de 59%.

**Un état de conservation favorable** semble indiquer qu'un MdE fonctionne bien. Or, le seul exemple où cette proposition s'applique au sein de la Famille de la CMS concerne l'Accord trilatéral sur la conservation des phoques de la mer des Wadden. Mise à part une surveillance annuelle, l'application de cet accord est aujourd'hui dans un état latent, puisque les phoques se portent bien. L'Accord est cependant disponible en cas d'urgence, comme en cas d'épidémies de maladies récurrentes ou en cas de détérioration de leur état de conservation dans l'avenir, par exemple.

On pourrait appliquer une stratégie semblable à tous les MdE : si l'état de conservation des espèces devient favorable, on continue des activités de surveillance, mais on gèle toutes les autres activités de mise en œuvre. Le mémorandum d'entente est ainsi géré comme un outil disponible en cas de besoin, sans aucune activité de gestion régulière, mise à part une surveillance.

À l'autre bout de l'échelle, un tel principe s'applique déjà au Mémorandum d'entente sur le Courlis à bec grêle, une espèce dont on pense qu'elle a disparu. Aucune activité de gestion n'est actuellement menée au titre du mémorandum d'entente, mise à part une surveillance pour signaler toute observation de cette espèce.

**Une continuité dans la coordination** est un facteur important pour assurer le succès d'un MdE. Le MdE sur les tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique et le MdE sur les tortues marines de la région de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est ont été élaborés à peu près en même temps; ils contiennent des dispositions semblables et ont connus des débuts comparables, en termes d'activités de coordination basées à Bonn, d'organisation de réunions des signataires, etc. Cependant, lorsque le bureau de Bangkok a été créé, comprenant un administrateur principal travaillant presque à temps plein pour assurer la coordination du Mémorandum d'entente sur les tortues marines de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est, ce dernier a rapidement dépassé son équivalent en Afrique, en ce qui concerne son application.

De la même façon, le Secrétariat de la CMS a consacré au début beaucoup de temps à l'Accord Gorilla, notamment en organisant la campagne de l'Année internationale du Gorille en 2009. Cependant, le manque d'engagement des Parties à l'Accord, conjugué à un manque de capacités au sein du Secrétariat, en plus du chevauchement de plus en plus évident avec le partenariat GRASP, en termes de coordination des activités de conservation, ont abouti à une baisse d'activité du Secrétariat.

**Complexité des actions requises pour mettre en œuvre le mémorandum d'entente :** Un critère potentiellement important qui n'a pas été inclus dans la présente étude, en raison d'un manque de temps et de ressources, concerne la complexité des actions requises pour mettre en œuvre un mémorandum d'entente.

Une grande partie des conclusions indiquées plus haut sont conformes aux conclusions des précédents examens des instruments de la CMS (PNUE-WCMC 2011a et 2011b), lesquels ont identifié comme principaux facteurs de succès des instruments de la CMS un fort soutien et une forte volonté politique des États de l'aire de répartition, une collaboration robuste entre toutes les parties prenantes, de vifs débats en matière de conservation et de partage des connaissances, et des ressources et un financement adéquats. ERIC (2010) a fait observer que « des ressources financières disponibles permettent de renforcer les capacités, contribuant ainsi à un cercle vertueux ».

Bien que cela n'ait pas été examiné dans la présente analyse, il convient de noter que l'étude d'ERIC (2010) comme celle du PNUE-WCMC (2011a) ont indiqué que le statut juridique des accords ne semble pas faire une grande différence. Ainsi, le fait que des gouvernements concluent un accord juridiquement contraignant ou un mémorandum d'entente compte moins que son financement, pour déterminer son impact.

### **5.1.2 Les caractéristiques essentielles de mémorandums d'entente viables**

Il est clair que tous les mémorandums d'entente n'ont pas été conclus pour les mêmes raisons. Les petits mémorandums d'entente d'Amérique Latine ont été conçus pour fournir un cadre juridique pour encourager une coopération bilatérale et semblent être parvenus à cet objectif. Le Mémorandum d'entente sur la Grande Outarde, qui concerne principalement l'Europe, fournit un cadre de coopération utile que les signataires peuvent

gérer en grande partie eux-mêmes. Cependant, un certain nombre de MdE plus larges et plus complexes visent clairement à attirer une attention et des nouvelles ressources pour aider les États de l'aire de répartition à améliorer d'état de conservation des espèces concernées. Ceci a abouti à un ensemble d'instruments très différents, tous uniques dans leur évolution, leur fonctionnement et leurs exigences en termes de coordination. À cet égard, un grand nombre de mémorandums d'entente n'ont pas encore répondu à leurs attentes initiales, ni réalisé leurs objectifs.

Il se peut ainsi que la viabilité d'un mémorandum d'entente comprenne un ensemble de caractéristiques mais, pour l'essentiel, un MdE sera considéré viable lorsque :

- les signataires ont la volonté et sont capables de le gérer eux-mêmes (un petit nombre de signataires seulement); ou
- il existe une forte participation des parties prenantes au MdE et un financement modeste et régulier pour les aider; ou
- un financement substantiel est disponible pour embaucher du personnel pour assurer le fonctionnement du Secrétariat.

Il convient ici de rappeler que dans la Résolution 10.9, les Parties ont adopté toute une gamme d'activités qui intéressent l'application des MdE. Ces activités incluent la demande d'effectuer la présente analyse, ainsi que les activités ci-après à mettre en œuvre entre 2012 et 2020 :

- 15.1 « Coopération et coordination entre les programmes et les projets des accords, basées sur le regroupement des espèces, des questions thématiques ou la géographie, selon qu'il convient;
- 15.2 Selon qu'il convient, une coopération et une coordination entre les secrétariats des accords, basées par exemple sur le regroupement des espèces ou la géographie;
- 15.3 Commencer à envisager, selon qu'il convient, une fusion des accords basée sur la géographie et/ou l'écologie ou le regroupement des espèces ».

Les progrès accomplis par le Secrétariat dans la réalisation des activités 15.1 et 15.2 sont décrits dans les documents CMS/StC40 Doc.13 et CMS/StC41 Doc.14. La présente évaluation pourra aider les Parties à entreprendre l'activité 15.3.

## 5.2 L'élaboration de futurs Mémorandums d'entente

En raison des différences d'objectif et de conception indiquées plus haut, il conviendra de faire preuve de souplesse dans la mise au point de critères pour l'élaboration de futurs MdE. Chacun d'entre eux devra être évalué au cas par cas, afin de déterminer quels sont les besoins exacts et dans quelle mesure le MdE proposé a de bonnes chances de parvenir aux résultats souhaités.

Cependant, une série de conditions de base doivent être strictement respectées avant d'élaborer un MdE, afin d'avoir des capacités adéquates disponibles pour son application. Dans la Résolution 10.16, les Parties ont déjà établi une série de critères préliminaires pour l'élaboration de nouveaux accords :

- « a) la justification de la nécessité d'un nouvel instrument, basée sur une analyse des besoins et des lacunes des dispositions actuelles relatives à la conservation;*
- b) la proposition permet-elle d'exécuter un mandat existant particulier pour une COP de la CMS ou pour toute autre initiative existante de la CMS;*
- c) les implications financières de la proposition et le plan de financement de l'instrument envisagé;*
- d) le plan de financement est-il durable à long terme;*
- e) l'instrument constitue-t-il la seule option ou existe-t-il des alternatives telles que l'extension d'un instrument existant;*
- f) un instrument de la CMS est-il la seule option ou le même résultat pourrait-il être obtenu grâce à une ou plusieurs organisations partenaires, ou par d'autres moyens;*
- g) quelles autres synergies et procédés de travail efficaces peuvent-ils être envisagés;*

*h) une organisation ou (de préférence) un pays s'est-il engagé à conduire le processus d'élaboration ».*

À la lumière de l'évaluation effectuée dans le présent document, le Secrétariat considère que ces critères restent appropriés. Cependant, il convient de noter que si le point d) sur le financement à long terme avait été appliqué par le passé, comme critère à satisfaire avant d'adopter un MdE, alors le Mémorandum d'entente sur les dugongs n'aurait peut-être jamais vu le jour, car sa principale offre de financement a été faite après l'adoption du MdE. En appliquant ce critère, il est possible que seuls les MdE d'Amérique Latine et le Mémorandum d'entente sur les oiseaux de proie aient été conclus.

Il apparaît également que dans certains cas, la disponibilité d'un financement et la mise en place d'une structure administrative pour gérer le MdE ne sont peut-être pas nécessaires. Le Mémorandum d'entente sur le Cerf de Boukhara, par exemple, fournit un cadre juridique et un appui politique international nécessaires pour les signataires, afin d'améliorer leurs actions conjointes en matière de conservation. Ceci illustre à nouveau la nécessité d'examiner chaque cas individuellement et d'évaluer de manière approfondie les besoins et les attentes liés à la proposition d'un nouveau mémorandum d'entente.

### 5.3 Prochaines étapes

La Résolution 10.16 (réitérée dans le point 12 de la Résolution 10.9) a demandé au Secrétariat d'élaborer plus avant les critères susmentionnés, aux fins d'examen à la COP11. Elle a aussi demandé d'élaborer des indicateurs pour évaluer l'efficacité des accords. Lorsqu'il élabore ces indicateurs, le Secrétariat s'appuiera sur les enseignements tirés de la présente évaluation, afin d'établir un cadre pour l'élaboration des futurs accords de la CMS.

Le Secrétariat serait heureux de recevoir des observations et des orientations des Parties et des signataires des mémorandums d'entente concernant ce rapport.

## 6. BIBLIOGRAPHIE

**BUCHANAN G., CROCKFORD N. & GRETTON A. (2010)** *The Slender-billed Curlew* (*Numenius tenuirostris*) in Africa, Bull ABC 17: 202-206.

**ERIC Ltd (2010)** *Review of the current organization and activities of CMS and the CMS family: First step of the Intersessional Future Shape Process*, UNEP/CMS/Inf.10.14.8.

**ERIC Ltd (2011)** *Convention on Migratory Species: Future Shape Phase II Options Report*, UNEP/CMS/Inf.10.14.9.

**ERIC Ltd, (2011)** *Convention on Migratory Species: Future Shape Phase III*, UNEP/CMS/Inf.10.14.10.

**GIBBONS J. E., MATUS R., VILINA Y. A., BLANCO D. E., ZALBA S. & BELENGUER C. (1998)** *Desarrollo de un plan de conservación para el cauquén cabeza Colorada (Chloephaga rubidiceps), en la región austral de Argentina y Chile*, Corporación Nacional Forestal (Chile) & Wetlands International, Buenos Aires, Argentina, 40 pp.

**DEL HOYO J.; ELLIOT A.; SARGATAL J. (1992)** *Handbook of the Birds of the World, vol. 1: Ostrich to Ducks*, Lynx Edicions, Barcelona, Spain.

**IUCN Red List of Threatened Species, Version 2013.1** disponible à l'adresse : [www.iucnredlist.org](http://www.iucnredlist.org) (téléchargée le 2 août 2013).

**PRIDEAUX M. (2013)** *A Natural Affiliation: Developing the Role of NGOs in the Convention on Migratory Species Family*, A Review for the Attention of the CMS Strategic Plan Working Group. Available at: [www.wildmigration.org](http://www.wildmigration.org)

**TOWNER A.V., WCISEL M.A., REISINGER R.R., EDWARDS D., JEWELL O.J.D. (2013)** *Gauging the Threat: The First Population Estimate for White Sharks in South Africa Using Photo Identification and Automated Software*, PLoS ONE 8(6): e66035. doi:10.1371/journal.pone.0066035



**UNEP/CMS (2011)** CMS Convention Text, Agreements and MOUs, Volume I-III.

**UNEP-WCMC (2011a)** *Review of CMS existing instruments and projects on terrestrial mammals (including bats)*, UNEP/CMS/Inf.10.15.

**UNEP-WCMC (2011b)** *Review of CMS existing instruments and projects on marine turtles*, UNEP/CMS/Inf.10.16.

**Wetlands International-China Office (2006)** *Relict Gull surveys in Hongjiaobao, Shaanxi Province*, Newsletter of China Ornithological Society 15(2): 29.

## 7. ANNEXES

### ANNEXE 1 - Mémoires d'entente de la CMS

#### Phragmite aquatique

Le Mémoire d'entente sur le phragmite aquatique a été conclu à Minsk, Belarus, sous les auspices de la Convention sur les espèces migratrices (CMS) et est entré en vigueur le 30 avril 2003. Il vise à sauvegarder le phragmite aquatique (*Acrocephalus paludicola*), qui est le plus rare oiseau chanteur migrateur en Europe, et le seul oiseau passereau menacé à l'échelle mondiale que l'on trouve sur le continent européen.

#### Oiseaux de proie



Le Mémoire d'entente sur les oiseaux de proie a été conclu lors d'une réunion à Abu Dhabi (Émirats arabes unis), du 20 au 22 octobre 2008 et est entré en vigueur le 1er novembre 2008. L'objectif général du Mémoire d'entente sur les rapaces est de promouvoir des actions coordonnées à l'échelle internationale pour réaliser et maintenir un état de conservation favorable pour les oiseaux de proie migrateurs dans l'ensemble de leur aire de répartition dans la région d'Afrique-Eurasie, et pour mettre un terme à leur déclin, selon qu'il convient.

Le Mémoire d'entente sur les rapaces est géré par le bureau du PNUE/CMS à Abu Dhabi, et accueilli par le Gouvernement et l'Agence de l'environnement d'Abu Dhabi (EAD).

#### Cerf de Boukhara

Le Mémoire d'entente sur le Cerf de Boukhara a été élaboré sous les auspices de la CMS, en collaboration avec le Programme d'Asie centrale du Fonds mondial pour la nature (WWF) et est entré en vigueur le 16 mai 2002. Le Plan d'action pour le Cerf de Boukhara prévoit la restauration de l'aire de répartition et du nombre de cerfs de Boukhara dans des habitats appropriés, l'élaboration d'un réseau

transfrontière d'aires protégées, des mesures de protection juridiques et une coopération internationale améliorée.

### **Cétacés de la région des îles du Pacifique**

Le Mémoire d'entente pour la conservation des cétacés et de leurs habitats dans la région des îles du Pacifique a été lancé le 15 septembre 2006. Par le biais de ce Mémoire d'entente, les pays de la région des îles du Pacifique veulent encourager la coopération, renforcer les capacités et assurer la conservation des cétacés et de leurs habitats dans toute la région, ainsi que sauvegarder les valeurs culturelles que les cétacés représentent pour les peuples des îles du Pacifique.

### **Dugongs**

Le Mémoire d'entente sur la conservation et la gestion des dugongs et de leurs habitats dans l'ensemble de leur aire de répartition est entré en vigueur le 31 octobre 2007.



Le Mémoire d'entente vise à encourager des actions au niveau national et international, qui aboutiront à la conservation des populations de dugongs et de leurs habitats.

Le Mémoire d'entente sur les dugongs est géré par le bureau du PNUE/CMS à Abu Dhabi, et accueilli par le Gouvernement et l'Agence de l'environnement d'Abu Dhabi (EAD).

### **Oiseaux de prairie d'Amérique du Sud méridionale**

Le Mémoire d'entente sur la conservation des espèces d'oiseaux de prairie migrateurs d'Amérique du Sud méridionale et de leurs habitats est entré en vigueur le 26 août 2007. Le but de ce Mémoire d'entente est d'améliorer l'état de conservation des oiseaux de prairie d'Amérique du Sud méridionale dans l'ensemble de leur aire de répartition liée à la reproduction et à l'hivernage.

### **Grande Outarde d'Europe centrale**

Le Mémoire d'entente sur la Grande Outarde est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2001. Il couvre les populations de Grande Outarde de l'Europe centrale et gère l'agriculture moderne dans l'ensemble de leur aire de répartition en Europe centrale, afin de sauver les individus qui subsistent.

## Flamants des Hautes Andes

Le Mémoire d'entente sur les Flamants des Hautes Andes a été conclu entre les États de l'aire de répartition durant la COP9, le 4 décembre 2008. Il vise à améliorer l'état de conservation des Flamants des Hautes Andes et de leurs habitats dans les zones humides d'Amérique du Sud en Argentine, en Bolivie, au Chili et au Pérou.

## Cerf des Andes méridionales

Le Mémoire d'entente entre la République d'Argentine et la République du Chili sur la conservation du Cerf des Andes méridionales (*Hippocamelus bisulcus*) est entré en vigueur le 4 décembre 2010. Il vise à lutter contre la chasse illicite, la dégradation des habitats, l'introduction de maladies et d'autres menaces pesant sur cette espèce.

## Tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique

Le Mémoire d'Accord sur les mesures de conservation des tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999. Il vise à sauvegarder six espèces de tortues marines dont on pense que le nombre a rapidement diminué au cours des dernières années, en raison d'une surexploitation (à la fois directe et incidente) et d'une dégradation des habitats essentiels.

## Tortues marines de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est

Le Mémoire d'entente sur la conservation et la gestion des tortues marines et de leurs habitats de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est (IOSEA) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2001. Il vise à préserver et à restaurer les populations de tortues marines en déclin dans la région de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est.



Le Secrétariat mis en place par les États signataires pour gérer le Mémoire d'entente se trouve à Bangkok (Thaïlande), au même endroit que le bureau régional du PNUE pour l'Asie et le Pacifique (UNEP/ROAP).

## Phoque moine de la Méditerranée

Le Mémoire d'Accord concernant les mesures de conservation en faveur des populations de l'Atlantique oriental du phoque moine de la Méditerranée (*Monachus monachus*) est entré en vigueur le 18 octobre 2007. Il vise à améliorer l'état de conservation et les habitats des populations de phoque

moine de l'Atlantique oriental dans l'ensemble de leur aire de répartition, en collaboration avec les quatre États signataires – la République islamique de Mauritanie, le Royaume du Maroc, la République du Portugal et le Royaume d'Espagne.

### Ouette à tête rousse

Le Mémoire d'entente entre la République d'Argentine et la République du Chili sur la conservation de l'Ouette à tête rousse (*Chloephaga rubidiceps*) est entré en vigueur le 21 novembre 2006. Il vise à sauvegarder la population continentale de cette espèce, qui est en danger critique d'extinction, avec une population estimée à 900 - 1000 individus.

### Antilope saïga



d'Antilope saïga.

Le Mémoire d'entente sur la conservation, la restauration et l'utilisation durable de l'Antilope saïga (*Saiga spp*) est entré en vigueur le 24 septembre 2006. Avec son Plan d'action connexe, il fournit une feuille de route pour orienter l'application des mesures de conservation en faveur de l'Antilope saïga dans les États de l'aire de répartition et dans les pays qui importent des produits à base d'antilope, tels que les cornes

### Requins



pour les peuples de différents pays.

Le Mémoire d'entente sur la conservation des requins migrateurs a été négocié et signé à Manille, en février 2010, et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2010. Il vise à réaliser et à maintenir un état de conservation favorable pour les requins migrateurs, en s'appuyant sur les meilleures informations scientifiques disponibles et en tenant compte de la valeur socioéconomique de cette espèce

### Grue de Sibérie

Le Mémoire d'entente sur la Grue de Sibérie a été le premier Mémoire d'entente élaboré sous les auspices de la CMS. Il a été conclu le 1<sup>er</sup> juillet 1993 et révisé le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Son objectif général est de réduire la mortalité des populations restantes, de protéger et gérer leurs habitats, et

d'améliorer la coopération entre les États de l'aire de répartition et d'autres organismes concernés. Les plans pour les populations des régions occidentale et centrale visent aussi à augmenter leur nombre et leur diversité génétique.

### **Courlis à bec grêle**

Le Mémoire d'entente sur le Courlis à bec grêle est entré en vigueur le 10 septembre 1994. Il vise à sauvegarder le Courlis à bec grêle, qui est un oiseau de rivage migrateur dont la population a diminué et est estimée à moins de 50 individus.

### **Mammifères aquatiques d'Afrique occidentale**

Le Mémoire d'Accord sur la conservation des lamantins et des petits cétacés d'Afrique occidentale et de Macaronésie a été signé le 2-3 octobre 2008 à Lomé (Togo), et est entré en vigueur immédiatement. Il vise à réaliser et à maintenir un état de conservation favorable pour les lamantins et les petits cétacés et leurs habitats et à sauvegarder les valeurs connexes de ces espèces pour les peuples d'Afrique occidentale.

### **Eléphants d'Afrique de l'Ouest**

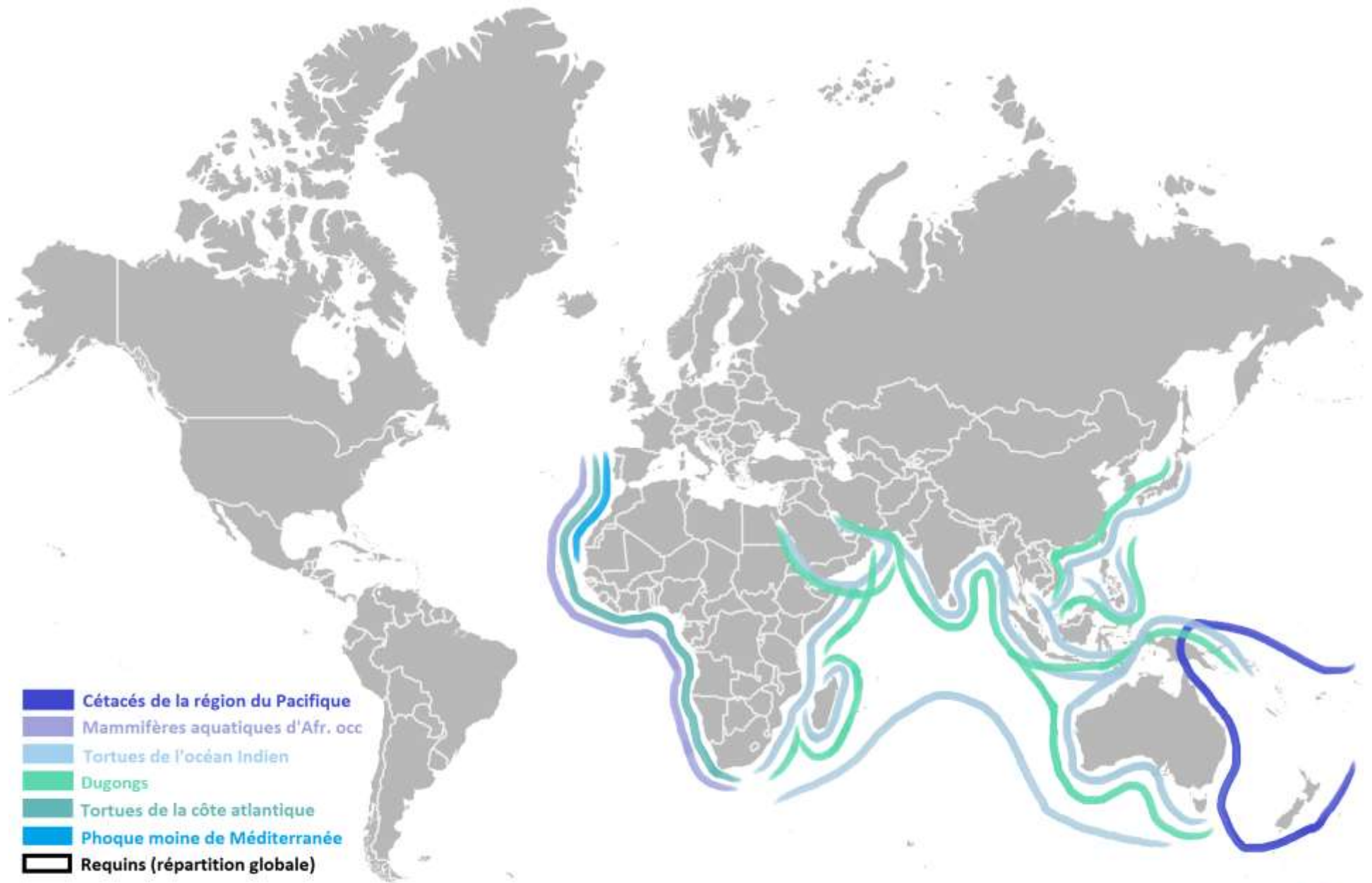
Le Mémoire d'Accord concernant les mesures de conservation des populations ouest-africaines de l'Éléphant d'Afrique (*Loxodonta africana*) est entré en vigueur le 22 novembre 2005. Il vise à améliorer l'état de conservation et les habitats de l'Éléphant d'Afrique dans l'ensemble de son aire de répartition.

### **Accord sur les gorilles**

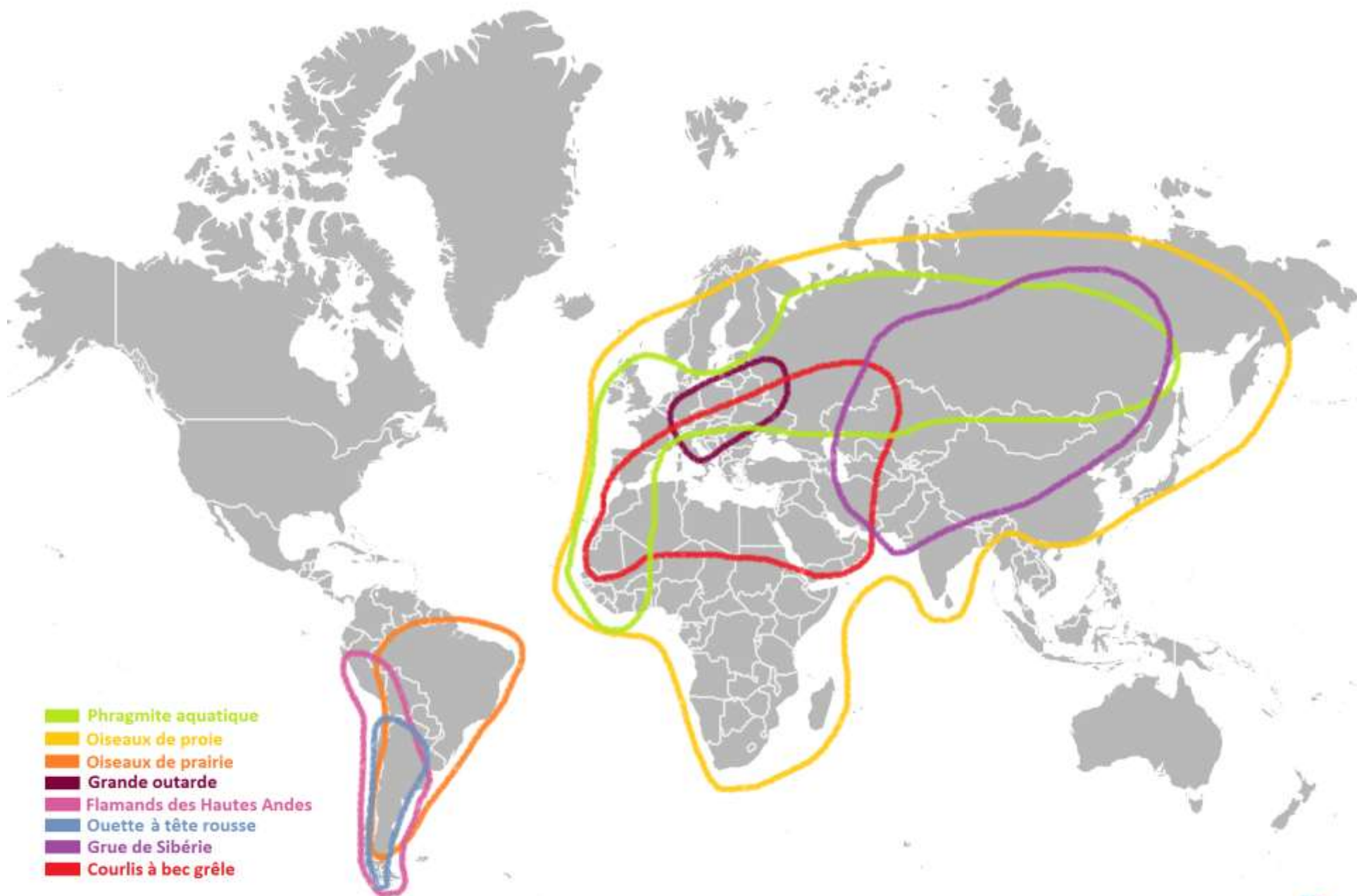


L'Accord sur la conservation des gorilles et de leurs habitats est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2008. Il vise à promouvoir la survie à long terme des gorilles, de leurs habitats forestiers et des populations humaines qui en dépendent.

## ANNEXE 2 – États de l'aire de répartition des mémorandums d'entente







- Phragmite aquatique
- Oiseaux de proie
- Oiseaux de prairie
- Grande outarde
- Flamands des Hautes Andes
- Oulette à tête rousse
- Grue de Sibérie
- Courlis à bec grêle



