



# CONVENTION SUR LES ESPÈCES MIGRATRICES

Distribution: Générale

PNUE/CMS/COP11/Doc.22.2  
5 août 2014

Français  
Original: Anglais

11<sup>e</sup> SESSION DE LA CONFÉRENCE DES PARTIES  
Quito, Équateur, 4-9 novembre 2014  
Point 22.2 de l'ordre du jour

## ÉLABORATION, DOTATION EN RESSOURCES ET GESTION DES ACCORDS DE LA CMS: UNE POLITIQUE GÉNÉRALE

*(Préparé par le Secrétariat PNUE/CMS)*

1. La Résolution 10.16 a demandé au Secrétariat « d'élaborer, pour examen et adoption à la COP11, une politique pour l'élaboration, la dotation en ressources et la gestion des accords, dans le contexte de la Résolution 10.9 ».
2. Un consultant a été recruté pour travailler avec le Secrétariat afin d'établir un rapport qui examine ces questions. Ce rapport figure à l'Annexe 1.
3. Une série de critères d'évaluation des propositions de nouveaux Accords a été élaborée dans le cadre de ce processus. Il est envisagé que ces critères seront adoptés dans le cadre du projet de résolution figurant à l'Annexe 2.
4. Un appui financier a été fourni par le Gouvernement allemand pour effectuer ces travaux et a été vivement apprécié.

### **Action requise:**

La Conférence des Parties est invitée à:

- Examiner le rapport ci-joint et adopter le projet de résolution figurant à l'Annexe 2.



*Convention sur les espèces migratrices*

**Élaboration, dotation en ressources et  
gestion des Accords de la CMS – une  
politique générale**

RAPPORT DE CONSULTANT

*Dave Pritchard*

31 juillet 2014



# Élaboration, dotation en ressources et gestion des Accords de la CMS - une politique générale

## Table des matières

### Résumé

1. Mandat et but du rapport
2. Le champ d'application et les objectifs des Accords de la CMS
3. La nécessité d'une politique générale
4. Viabilité des Accords : la situation actuelle
5. Élaboration de nouveaux Accords : critères proposés

COP

- Critère i) Priorité en matière de conservation
- Critère ii) Exécution d'un mandat spécifique existant de la
- Critère iii) But défini clair et spécifique
- Critère iv) Absence de meilleures solutions à l'extérieur du système de la CMS
- Critère v) Absence de meilleures solutions à l'intérieur du système de la CMS
- Critère vi) Si un instrument de la CMS est préférable, l'extension d'un instrument existant n'est pas faisable
- Critère vii) Perspectives de financement durable
- Critère viii) Synergies et rentabilité
- Critère ix) Perspectives de leadership dans le cadre de l'élaboration de l'Accord
- Critère x) Perspectives de coordination durable de la mise en œuvre
- Critère xi) Faisabilité à d'autres égards
- Critère xii) Chances de succès
- Critère xiii) Ampleur de l'impact probable

6. Dotation en ressources des Accords
7. Gestion des Accords : coordination
8. Gestion des Accords : suivi et évaluation

Annexe : Projet de résolution pour examen à la COP 11

## Résumé

- S.1 L'un des principaux mécanismes disponibles au titre de la Convention sur les espèces migratrices (CMS) concerne la conclusion d'Accords internationaux pour la conservation et la gestion d'espèces ou de groupes d'espèces spécifiques. Il existe aujourd'hui 26 instruments de ce type.
- S.2 En principe, ce système est unifié au sein de la « famille » CMS, il existe un certain nombre de principes communs et, périodiquement, une vue d'ensemble est adoptée sur des questions comme les tendances ou les priorités. D'un autre côté, les Accords sont autonomes sur le plan juridique, ils ont chacun évolué à différents moments pour répondre à différents types de défis, et leurs pratiques sont très diverses. Bien que chaque Accord puisse être un modèle de meilleures pratiques à part entière, à une échelle mondiale, il n'y a pas eu de politique claire concernant l'état ultime souhaité pour le système.
- S.3 D'autre part, des préoccupations ont été exprimées au sujet des conséquences d'une prolifération continue de nouveaux Accords. Bien que dans un sens, une telle croissance signifie que la Convention réalise ce qu'elle avait pour mandat de réaliser, et les besoins de conservation à ce titre n'ont certainement pas diminué, l'enthousiasme suscité par la création de nouvelles structures a parfois largement dépassé la capacité à assurer leur bon fonctionnement.
- S.4 L'absence d'approche stratégique globale sur ces questions présente des risques pour l'autorité, la crédibilité et la rentabilité de la Convention. Les Parties à la CMS, à leur Conférence des Parties (COP10) en 2011, ont ainsi demandé une « politique générale pour l'élaboration, la dotation en ressources et la gestion des Accords ». Le présent rapport examine ces questions et présente une proposition concernant une telle politique générale.
- S.5 Le rapport tient compte des travaux effectués parallèlement ou auparavant sur la viabilité des Mémoires d'entente de la CMS (une catégorie d'Accord) et sur la structure et les stratégies futures de la Famille CMS (« Structure future »).
- S.6 La partie 2 du rapport résume le champ d'application et les objectifs des Accords de la CMS, et la partie 3 examine les raisons de promouvoir une approche stratégique en ce qui concerne les besoins, les ressources, la coordination et la cohérence, y compris une référence aux aspirations déjà adoptées dans les Plans stratégiques de la Convention. La partie 4 analyse les questions relatives à la viabilité et à l'engagement, en s'appuyant sur une étude parallèle concernant la viabilité des Mémoires d'entente (MdE).
- S.7 L'élément central de la politique suggérée pour l'élaboration de nouveaux Accords est une méthode d'évaluation systématique des possibilités, des risques, du caractère approprié et de la priorité relative de toute nouvelle proposition d'élaboration d'un Accord. En s'appuyant en partie sur des principes déjà identifiés par la COP, treize critères sont suggérés dans la partie 5, comme cadre au regard duquel seront testées ces propositions.

- S.8 Les questions abordées dans ces critères incluent le besoin de conservation, l'absence d'autres solutions, la faisabilité, le rôle de chef de file et le financement. Des orientations sont fournies sur l'interprétation de chaque question.
- S.9 Les critères peuvent être appliqués avec une certaine souplesse, étant donné la diversité des formes que peuvent prendre les Accords de la CMS et la diversité des situations qu'ils gèrent. En principe, cependant, plus les différents éléments fournis à l'appui d'une proposition sont étayés, plus la proposition a de chances d'aboutir. Les informations consolidées devraient fournir, autant que possible, une évaluation équilibrée des avantages et des risques liés à chaque question traitée, plutôt qu'être considérées uniquement comme un outil de persuasion.
- S.10 La politique suggérée pour allouer des ressources aux Accords comprend deux principaux éléments : évaluer les besoins minimums pour lancer un Accord, et veiller à ce que la dotation en ressources soit durable à long terme. Ces éléments sont examinés dans la partie 6.
- S.11 La politique suggérée pour gérer les Accords comprend aussi deux principaux éléments : la coordination (partie 7), et le suivi et l'évaluation (partie 8).
- S.12 Le suivi et l'évaluation concernent en partie le maintien d'une vue d'ensemble à l'échelle mondiale, y compris les examens de la mise en œuvre déjà effectués par la COP. Ils incluent également les encouragements prodigués dans des précédentes décisions de la COP pour améliorer la compatibilité et la cohérence des processus d'établissement de rapports prévus par les Accords. La partie 8 approfondit l'analyse, en proposant un cadre d'évaluation simple qui serait utilisé pour chaque Accord, comprenant sept éléments minimums.
- S.13 Les résultats ultimes pour les Accords de la CMS doivent bien sûr concerner l'état de conservation des espèces migratrices. Les Accords jouent aussi un rôle essentiel en veillant au respect des normes internationales par les gouvernements et à l'instauration d'un climat de réciprocité pour empêcher que des nouveaux problèmes surgissent : ces facteurs font donc partie également de l'évaluation des chances de succès d'un Accord. À ces deux égards, l'adoption d'une politique plus systématique (tout en étant souple) pour l'élaboration, la dotation en ressources et la gestion des Accords, telle que décrite dans le présent rapport, devrait permettre d'améliorer considérablement l'efficacité générale de ce système unique et essentiel dans l'avenir.

## 1. Mandat et but du rapport

- 1.1 L'un des principaux mécanismes disponibles au titre de la Convention sur les espèces migratrices (CMS) est la conclusion d'Accords internationaux; chacun de ces Accords traite de questions plus spécifiques que celles abordées dans la Convention et vise habituellement un groupe d'animaux particulier dans une région donnée<sup>1</sup>. Depuis la conclusion du premier instrument de ce type, en 1990, leur nombre a progressivement augmenté pour atteindre aujourd'hui un total de 26 instruments.
- 1.2 Chaque instrument a une origine différente, façonnée par l'histoire particulière des questions abordées. Certains principes et approches communs s'appliquent à tous les instruments de la CMS, et la Conférence des Parties (COP) à la CMS a fourni périodiquement un point de vue sur des priorités pour les nouveaux Accords, parfois sur la base d'analyses effectuées par le Conseil scientifique de la Convention.
- 1.3 Cependant, comme l'explique la partie 3 du présent rapport, il n'y a pas eu de politique claire à l'échelle mondiale concernant l'état ultime souhaité pour ce système, en ce qui concerne sa taille, son champ d'application, sa diversité structurelle, sa durabilité, son caractère non limité, son efficacité et d'autres facteurs encore. Ceci présente des risques pour l'autorité, la crédibilité (lorsque les attentes dépassent les capacités par exemple) et la rentabilité de la Convention.
- 1.4 Deux courants de pensée sur cette question ont convergé à la 10<sup>ème</sup> session de la COP en 2011. Un courant de pensée a émané du processus intersessions appelé « Structure future », lequel a examiné des options pour la structure et les stratégies futures de la CMS et de la Famille CMS. (Le terme « famille » se rapporte à la Convention « mère » et à ses Accords « filles »).
- 1.5 Dans la Résolution 10.9 qui résulte du processus relatif à la Structure future, la COP a approuvé une liste d'activités, y compris l'activité 12.3 : « élaborer des critères au regard desquels les propositions de nouveaux Accords éventuels seront examinées ». Elle cite également six exemples de questions que les critères devraient aborder (ces six questions ont été intégrées dans la partie 5 ci-dessous).
- 1.6 Dans le même temps, la Résolution 10.16 (sur les priorités pour les Accords de la CMS) a demandé au Secrétariat « d'élaborer, pour examen et adoption à la COP11, une politique pour l'élaboration, la dotation en ressources et la gestion des Accords dans le contexte de la Résolution 10.9 ». La Résolution 10.16 a énuméré huit considérations qui « doivent être abordées lorsque des nouvelles propositions sont présentées entre temps » (ces huit considérations ont été intégrées dans la partie 5 ci-dessous).

<sup>1</sup> La présentation typographique du terme « Accord » au titre de la CMS varie selon le contexte. Par souci de commodité dans le présent document, et en accord avec l'approche retenue dans la Résolution 10.16, la présentation typographique retenue ici est celle, informelle, d'« Accord » (lettre majuscule pour la première lettre uniquement), pour signifier d'une manière générique toutes les formes d'instruments conclus au titre de l'Article IV, y compris les Mémoires d'entente.

- 1.7 Le but du présent rapport est d'élaborer la politique générale demandée, y compris des critères d'évaluation des propositions de nouveaux Accords. Un projet de résolution est remis comme forme suggérée par le biais de laquelle les Parties à la COP11 pourraient adopter ces critères, aux fins d'utilisation future.
- 1.8 Une catégorie d'Accord concerne les Mémoires d'entente (MdE). En 2014, le Secrétariat a entrepris en interne une « évaluation des MdE et de leur viabilité », en réponse à une autre action énumérée dans la Résolution 10.9. Les conclusions de ces travaux ont été prises en compte dans le présent rapport (voir en particulier la partie 4).

## 2. Le champ d'application et les objectifs des Accords de la CMS

- 2.1 L'Annexe II de la CMS énumère les espèces dont l'état de conservation est défavorable et qui nécessitent la conclusion d'Accords pour leur conservation, ainsi que d'autres espèces dont l'état de conservation « bénéficierait d'une manière significative » d'un tel Accord. Les Parties qui sont des États de l'aire de répartition de ces espèces doivent s'efforcer de conclure des Accords, lorsque de tels Accords sont susceptibles de bénéficier à ces espèces (Article IV).
- 2.2 L'Article IV inclut deux types de dispositions pour cela, au paragraphe 3 de l'Article IV et au paragraphe 4 de l'Article IV. La Convention n'établit pas une nette distinction entre les Accords conclus au titre du paragraphe 3 de l'Article IV et les Accords conclus au titre du paragraphe 4 de l'Article IV<sup>2</sup>. En pratique, cependant, les Parties ont appliqué le paragraphe 3 de l'Article IV aux Accords qui couvrent l'ensemble de l'aire de répartition des espèces concernées, et le paragraphe 4 de l'Article IV aux Accords qui ne poursuivent pas un tel but. Les deux types d'Accords peuvent être soit juridiquement contraignants, soit non juridiquement contraignants<sup>3</sup>. Les Accords juridiquement contraignants portent généralement le titre d'« Accord », tandis que les Accords non juridiquement contraignants portent généralement le titre de « Mémoire d'entente » (MdE)<sup>4</sup>. Tous les MdE existants relèvent de la catégorie des Accords conclus au titre du paragraphe 4 de l'Article IV. Outre les gouvernements, les Signataires des MdE peuvent aussi inclure des organisations.
- 2.3 Il existe de nombreuses publications sur les différents types d'Accords de la CMS et leur statut juridique. Bien que cette question soit pertinente, elle ne concerne pas le but principal du présent rapport et ne sera pas, pour l'essentiel, étudiée plus avant dans le présent rapport.
- 2.4 Le modèle de « famille » a conduit à considérer la CMS comme une « Convention-cadre », bien qu'il soit plus exact de la considérer comme une convention dont une grande partie constitue un cadre. Le Plan stratégique de la CMS 2006-2014<sup>5</sup> décrit les Accords comme étant « des extensions importantes des travaux de la CMS en matière de conservation, au niveau régional et à des niveaux plus spécialisés ».
- 2.5 En tant que disposition habilitante, l'Article IV offre, sans être déraisonnable, des possibilités non limitées d'élaboration de nombreux Accords. S'agissant des Accords conclus au titre du paragraphe 4 de l'Article IV, les Parties sont encouragées « à prendre des mesures en vue de conclure des accords portant sur toute population ou toute partie séparée géographiquement de la

2 Une partie de cet historique est examinée dans le document d'Information de la COP11 UNEP/CMS/COP11/Inf.31.

3 Les Accords juridiquement contraignants prennent la forme de traités nécessitant une ratification. Les Accords non juridiquement contraignants visent non pas à énoncer des nouvelles obligations juridiquement contraignantes, mais à fournir un mécanisme pour assurer une mise en œuvre plus ciblée et coordonnée des dispositions de la Convention. Sur les 26 Accords de la CMS, sept d'entre eux sont juridiquement contraignants et portent le titre d'« Accord ». Quatre d'entre eux ont été conclus au titre du paragraphe 3 de l'Article IV (ACAP, AEWA, EUROBATS et Accord sur les gorilles) et les trois autres Accords ont été conclus au titre du paragraphe 4 de l'Article IV (ACCOBAMS, ASCOBANS et Accord sur les phoques de la mer des Wadden). Les 19 Accords non juridiquement contraignants portent le titre de « Mémoire d'entente » et tous ces Accords ont été conclus au titre du paragraphe 4 de l'Article IV.

4 La Résolution 2.6 de la COP (1988) a suggéré que les mécanismes pour l'application du paragraphe 4 de l'Article IV peuvent prendre la forme de résolutions de la COP, d'accords administratifs, ou de Mémoires d'entente.

5 Une version actualisée figure dans l'annexe à la Résolution 10.5 de la COP (2011).



- population de toute espèce ou de tout taxon inférieur d'animaux sauvages dont une fraction franchit périodiquement une ou plusieurs des limites de juridiction nationale ».
- 2.6 Le caractère non limité pourrait être interprété comme étant partiellement restreint pour les Accords conclus au titre du paragraphe 3 de l'Article IV, en raison des termes employés dans la disposition, indiquant qu'une priorité devrait être accordée aux espèces dont l'état de conservation est défavorable. Cependant, le champ d'application des paragraphes 3 et 4 de l'Article IV couvre aussi les espèces « dont l'état de conservation bénéficierait d'une manière significative de la coopération internationale qui résulterait d'un accord international »<sup>6</sup>. Tout risque de prolifération non souhaitée des Accords pourrait être un peu réduit, dans le cas des Accords conclus au titre du paragraphe 3 de l'Article IV, par le paragraphe 3 de l'Article V qui prévoit que ces Accords « devraient, chaque fois que cela est possible, porter sur plus d'une espèce migratrice ».
- 2.7 Deux principes importants énoncés initialement pour les Accords conclus au titre du paragraphe 3 de l'Article IV (au paragraphe 2 de l'Article V) ont été appliqués par la suite aux Accords conclus au titre du paragraphe 4 de l'Article IV également<sup>7</sup>. Un de ces principes est que chaque Accord devrait couvrir l'ensemble de l'aire de répartition des espèces concernées (en pratique, ce principe est considéré comme étant principalement un élément des Accords conclus au titre du paragraphe 3 de l'Article IV). Le deuxième principe est que les Accords devraient être ouverts à l'adhésion de tous les États de l'aire de répartition des espèces concernées, qu'ils soient ou non Parties à la CMS.
- 2.8 Le principal objectif de tous les Accords est de restaurer les espèces visées dans un « état de conservation favorable » et d'assurer le maintien de cet état par la suite. L'état de conservation favorable est défini au paragraphe 1 de l'Article I de la Convention<sup>8</sup>, bien que cette définition puisse être précisée davantage au cas par cas dans l'Accord concerné.
- 2.9 L'objectif général est expressément énoncé au paragraphe 1 de l'Article V, pour les Accords conclus au titre du paragraphe 3 de l'Article IV : « L'objet de chaque Accord [au titre du paragraphe 3 de l'Article IV] sera d'assurer le rétablissement ou le maintien de l'espèce migratrice concernée dans un état de conservation favorable. Chaque Accord [de ce type] devrait traiter de ceux des aspects de la conservation et de la gestion de ladite espèce migratrice qui permettent d'atteindre cet objectif ».

---

6 Les points de vue diffèrent sur la distinction entre la « capacité de bénéficier » et le besoin d'améliorer l'état de conservation, et sur le point de savoir si l'Annexe II devrait viser des espèces dont l'état de conservation est favorable. Ces questions ont été examinées par le Conseil scientifique et des propositions seront faites pour examen à la COP11 – voir le document Doc.7.1/Rev.2 du Conseil scientifique (2014): « Utiliser les catégories de la Liste rouge de l'UICN pour évaluer les propositions d'inscription aux Annexes I et II de la Convention ».

7 Par la Résolution 2.6 (1988) de la COP sur l'application des Articles IV et V de la Convention.

8 L'état de conservation sera considéré comme favorable lorsque : i) les données relatives à la dynamique des populations de l'espèce migratrice en question indiquent que cette espèce continue et continuera à long terme de constituer un élément viable des écosystèmes auxquels elle appartient; ii) l'étendue de l'aire de répartition de cette espèce migratrice ne diminue ni ne risque de diminuer à long terme; iii) il existe, et il continuera d'exister dans un avenir prévisible, un habitat suffisant pour que la population de cette espèce migratrice se maintienne à long terme; iv) la répartition et les effectifs de la population de cette espèce migratrice sont proches de leur étendue et de leurs niveaux historiques, dans la mesure où il existe des écosystèmes susceptibles de convenir à ladite espèce et dans la mesure où cela est compatible avec une gestion sage de la faune sauvage. L'état de conservation sera considéré comme défavorable lorsqu'une *quelconque* des conditions énoncées ci-dessus n'est pas remplie. [Italique ajoutée].

- 2.10 En l'absence d'une référence expresse aux espèces inscrites à l'Annexe II, le paragraphe 4 de l'Article IV pourrait être interprété comme s'appliquant à n'importe quelle espèce migratrice; cependant, l'interprétation généralement retenue est que les Accords conclus au titre du paragraphe 4 de l'Article IV visent les espèces inscrites à l'Annexe II. Puisque ces espèces sont, par définition, celles dont l'état de conservation (défavorable) nécessite ou bénéficierait de la conclusion d'un Accord, l'objectif implicite des Accords conclus au titre du paragraphe 4 de l'Article IV est donc le même que celui énoncé pour les Accords conclus au titre du paragraphe 3 de l'Article IV.
- 2.11 Les Accords sont versatiles et prennent différentes formes, comme le montre le présent rapport. Cependant, il ne s'agit pas du seul instrument d'action disponible adopté de façon formelle au titre de la CMS. Selon les circonstances, des possibilités existent également d'entreprendre des « actions concertées » (Résolution 3.2), des « actions en coopération » (Recommandation 5.2), des programmes de travail, des plans d'action par espèce et des plans d'action pour plusieurs espèces. Un large éventail de mécanismes est donc disponible pour répondre à différents besoins. La cohérence de l'ensemble du système ainsi que des orientations actualisées pour son utilisation optimale sont des questions qui n'entrent pas dans le champ d'application du présent rapport. Elles deviendront cependant de plus en plus importantes, à mesure que la Convention continue de croître.

### **3. La nécessité d'une politique générale**

#### **Variabilité et préoccupations concernant la prolifération**

- 3.1 Les 26 Accords existants se caractérisent par une très grande diversité, allant d'Accords visant une seule espèce à des Accords visant plusieurs centaines d'espèces, et allant d'Accords comprenant seulement deux États de l'aire de répartition à des Accords comprenant plus de 150 États de l'aire de répartition. Certains Accords visent à consolider des arrangements de coopération autonomes existants, tandis que d'autres visent à lancer une nouvelle initiative de grande ampleur. En conséquence, les dispositions administratives et budgétaires des Accords varient.
- 3.2 Le processus relatif à la « Structure future » de la CMS, mentionné dans la partie 1 ci-dessus, est le résultat d'une préoccupation grandissante concernant les conséquences d'une prolifération continue de nouveaux Accords. Bien que dans un sens, une telle croissance signifie que la Convention réalise ce qu'elle avait pour mandat de réaliser, et les besoins de conservation à ce titre n'ont certainement pas diminué, l'absence de politique stratégique d'ensemble peut aboutir à un manque d'efficacité dans l'utilisation des ressources et, parfois, à la mise en place de systèmes qui manquent de capacités pour pouvoir bien fonctionner.
- 3.3 Dans la Résolution 9.2 (2008), les Parties ont décidé que l'accent devrait être mis, durant la période triennale 2009-2011, sur la mise en œuvre des Accords existants, et que l'élaboration de nouveaux Accords devrait être reliée aux résultats du processus relatif à la Structure future, tout en reconnaissant l'importance d'aller de l'avant pour les propositions qui sont déjà en cours d'élaboration.
- 3.4 Les travaux sur la Structure future ont quantifié certains aspects liés aux capacités et ont examiné des solutions, telles que le regroupement taxonomique ou géographique, comme moyens éventuels d'accroître l'efficacité, tout en tenant compte des sensibilités liées à l'identité et l'appropriation. La question d'un fondement plus stratégique et systématique pour utiliser des Accords, et pour décider des priorités, a été soulignée comme nécessitant une réflexion plus approfondie.

#### **Pression sur la gestion des Accords**

- 3.5 Certains Accords ou réunions des Parties ou de Signataires ont indiqué les mesures administratives et budgétaires requises et ont précisé les contributions financières obligatoires attendues ou fait appel à des contributions volontaires.
- 3.6 À elles seules, cependant, ces mesures ne constituent pas une garantie que les ressources indiquées se matérialiseront et (comme dans le cas de la Convention elle-même), les ressources disponibles s'avèrent souvent insuffisantes. Un exemple frappant est celui de l'Accord sur la conservation des gorilles et de leurs habitats, pour lequel les Parties versent actuellement environ un tiers seulement des contributions acceptées qu'elles devraient payer. Le budget disponible est donc trop limité pour pouvoir entreprendre les initiatives de mise en œuvre

- nécessaires (de fait, même un paiement intégral des contributions représenterait un montant insuffisant pour assurer la mise en œuvre).
- 3.7 De nombreux Accords (principalement les MdE) ne disposent pas de leurs propres ressources en personnel, et dépendent donc du Secrétariat de la CMS pour assurer leurs services de coordination. Entre 1997 (COP5) et 2005 (COP8), la part du budget principal de la Convention consacrée à la mise en œuvre des MdE a augmenté en suivant l'augmentation du nombre de MdE, ce qui a permis de maintenir des services centraux de base.
- 3.8 À la COP8, cependant, bien que le nombre de MdE ait continué d'augmenter, les Parties à la CMS ont réduit de moitié le budget de coordination, puis l'ont réduit davantage par la suite. Ceci a eu un impact radical sur le niveau de soutien disponible. La récente réorganisation interne (2014) a amélioré quelque peu la situation; mais ceci est dû en partie aux postes de personnel temporaires qui arrivent à leur terme à la fin 2014.
- 3.9 Un financement temporaire a été apporté par des bailleurs de fonds pour certains MdE, et ceci est extrêmement utile. Bien qu'un tel financement puisse aider à mener à bien certains projets, il est moins probable, cependant, qu'il puisse garantir le maintien des fonctions de coordination; même si c'était le cas, un tel résultat ne peut pas remplacer la capacité à fonctionner d'une manière planifiée, sur une base permanente. Le MdE sur les éléphants d'Afrique de l'Ouest et le MdE sur les tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique, par exemple, disposaient d'arrangements relatifs à la mise en œuvre qui ont pris fin lorsque ce type de financement et les capacités des partenaires ont été épuisés.
- 3.10 D'autre part, lorsque des contributions volontaires sont fournies pour entreprendre des activités qui n'ont pas été demandées directement par les Parties ou les Signataires, les frais de coordination générés par ces activités peuvent peser davantage sur les capacités disponibles pour administrer les programmes principaux.

### **Orientations fournies dans les Plans stratégiques**

- 3.11 Pour autant qu'une « politique générale » ait été énoncée à ce jour en la matière, on pourrait s'attendre à la trouver au moins en partie dans les Plans stratégiques de la Convention.
- 3.12 Le premier Plan stratégique, couvrant la période 1998-2000 (Résolution 5.4, 1997) dispose que « des activités servant de base à l'identification et à l'élaboration de nouveaux Accords devraient être poursuivies et intensifiées, selon les ressources disponibles. Des Parties, y compris des organisations d'intégration économique régionale, devraient prendre l'initiative d'élaborer et de parrainer des Accords et d'accueillir des secrétariats intérimaires; ceux qui se proposent de parrainer devraient préciser clairement au Comité permanent comment ils entendent procéder à cet égard. Les pays développés Parties, qu'ils soient ou non États de l'aire de répartition, devraient être encouragés à parrainer les initiatives des pays en développement en fournissant une aide technique, scientifique et financière sur demande. La capacité du Secrétariat à apporter son aide pour l'élaboration de nouveaux Accords devrait être renforcée ».

- 3.13 Ce Plan stratégique prévoit également qu' « un soutien aux accords existants (y compris les Mémoires d'Accord) devrait être fourni par le Secrétariat, dans la mesure où ces activités contribuent de manière significative à la conservation des espèces concernées et aident à rehausser l'image de la Convention ».
- 3.14 Le deuxième Plan stratégique, couvrant la période 2000-2005 (Résolution 6.4, 1999), inclut comme objectif « d'identifier systématiquement les groupes taxonomiques devant en priorité faire l'objet d'Accords », en ajoutant que « Les Parties et le Secrétariat devraient donner la priorité à la mise au point de nouveaux Accords, notamment dans les régions où les initiatives de la CMS ne sont pas très avancées ». Le Plan stratégique prévoit en outre que « les organes de la Convention [...] devraient être passés en revue à mesure qu'augmente le nombre des Parties à la Convention et des Accords au titre de la CMS ».
- 3.15 Le Plan stratégique prolongé et actualisé pour couvrir la période 2006-2014 (récemment dans l'annexe à la Résolution 10.5, 2011) inclut comme objectif 2.5: « l'Annexe II est réexaminée régulièrement et les opportunités d'arrangements en vue d'une collaboration internationale (accords inclus) à une échelle appropriée et résultant en un gain optimal en termes de conservation sont saisies ».
- 3.16 L'objectif 4.2 quant à lui prévoit que : « la contribution des Parties aux Accords et Mémoires d'entente à la réalisation des buts inscrits dans le Plan Stratégique de la CMS est examinée conjointement, et des mesures appropriées élaborées pour traiter les lacunes sont identifiées ». Le terme « lacunes » dans ce contexte peut être interprété comme s'agissant de lacunes dans la mise en œuvre des Accords existants ou des lacunes dans les espèces qui devraient être visées par les Accords (nécessitant donc des nouveaux Accords), ou les deux à la fois. L'objectif 4.1 concerne, entre autres, l'adhésion de nouvelles Parties à la CMS, « notamment celles [...] pour lesquelles il est prioritaire de garantir la conclusion de nouveaux Accords ».
- 3.17 Dans le projet de texte (version de février 2014) du futur Plan stratégique pour les espèces migratrices 2015-2023 proposé (qui vise à avoir une portée plus large, plutôt que d'être seulement un Plan stratégique pour la CMS), on citera l'objectif 3 plus étendu, qui énonce : « Les arrangements et les accords de gouvernance nationaux, régionaux et internationaux ayant un impact sur les espèces migratrices et leurs systèmes migratoires ont été substantiellement améliorés, de sorte que les processus de politique générale, législatifs et de mise en œuvre pertinents soient plus cohérents, responsables, transparents, participatifs, équitables et inclusifs ».
- 3.18 Le projet de Plan stratégique inclut aussi l'objectif 9, qui cherche à obtenir un engagement plus complet de tous les États qui partagent une responsabilité pour assurer la conservation et la gestion efficace des espèces migratrices; il s'agit donc d'une base pour assurer la pleine participation aux Accords de *tous* les États de l'aire de répartition des espèces visées par ces Accords.
- 3.19 Le projet de Plan stratégique remet la question de l'élaboration de nouveaux Accords à un Guide d'accompagnement sur la mise en œuvre (qui n'a pas encore été rédigé). Il indique que « les priorités concernant l'élaboration des futurs instruments de la CMS » devraient faire partie du cadre de mise en œuvre

- de la stratégie, mais le Plan stratégique lui-même ne dit rien de plus sur la politique retenue ou sur celle qui devrait être adoptée en la matière.
- 3.20 Le Plan stratégique 2006-2014 recommande un certain nombre de mesures pour faire en sorte que les Accords utilisent des systèmes semblables en matière de planification et de communication de données sur leurs travaux, afin qu'ils soient stratégiquement harmonisés avec la Convention. En lien avec le futur Plan stratégique pour les espèces migratrices, il est prévu que ceux qui ont la responsabilité d'Accords individuels devront (entre autres) élaborer des sous-objectifs, pour ajouter des précisions liées à leur propre contexte, aux objectifs du Plan stratégique central. Un autre but poursuivi est donc d'améliorer l'articulation entre les objectifs des Accords et les objectifs du Plan stratégique.

### **Priorités établies**

- 3.21 Les récentes COP ont chacune adopté des résolutions sur les priorités pour les Accords<sup>9</sup>. Ces résolutions donnent généralement des précisions sur les groupes d'animaux pour lesquels des initiatives sont élaborées, se réfèrent aux objectifs stratégiques de la Convention et du Plan stratégique (voir la partie 2 et la partie ci-dessus, respectivement), et demandent aux Parties et à d'autres entités de fournir l'appui nécessaire pour faire avancer les actions requises. Elles ne fournissent pas cependant des orientations de politique générale sur l'échelle et la structure d'ensemble de ce type d'activités, ni sur les tendances stratégiques pour l'avenir.
- 3.22 Les « analyses des lacunes », telles que celles préparées pour la COP 10 en 2011, ont passé en revue les instruments existants applicables à des taxons particuliers, en recensant leurs points forts et points faibles, ainsi que les lacunes dans leur champ d'application<sup>10</sup>. L'état de conservation des espèces inscrites aux annexes de la CMS (et les espèces dont l'inscription est proposée) a été examiné également dans le cadre d'évaluations effectuées par le Conseil scientifique; le Conseil élabore actuellement des critères d'inscription aux annexes<sup>11</sup>.

### **Une philosophie pour l'avenir**

- 3.23 Les efforts déployés à ce jour pour définir des priorités pour les Accords ont contribué à une certaine rigueur scientifique dans chaque proposition présentée. L'examen de solutions liées à une simplification a aidé à mettre en évidence les questions relatives à l'efficacité; et il existe une prise de conscience croissante des conséquences de la croissance continue de la Famille CMS, en termes de besoins en ressources et en capacités (voir aussi la partie 4 ci-dessous).
- 3.24 Des avancées de ce type affinent progressivement les perspectives sur la capacité à gérer le système mis en place au titre de l'Article IV et le fondement

<sup>9</sup> Res. 7.7, 2002; Res. 8.5, 2005; Res. 9.2, 2008; et Res. 10.16, 2011.

<sup>10</sup> Les analyses ont porté sur : les mammifères terrestres (y compris les chauves-souris) dans le document Inf.10.15 de la COP10; les tortues marines, dans le document Inf.10.16; les éléphants d'Afrique centrale, dans le document Inf.10.27; et les cétacés, dans le document Conf.10.35. Une étude sur les voies de migration des oiseaux a été examinée également par le Conseil scientifique à sa 17<sup>ème</sup> réunion en 2010 (documents Inf. 4.1b/4.2b/4.3b ScC17).

<sup>11</sup> Voir le document Doc. 7.1 ScC18 (2014).

- utilisé pour justifier le bien-fondé de toute initiative menée dans le cadre de ce système.
- 3.25 Elles n'incluent pas, cependant, une évaluation objective des besoins de l'ensemble du système, ni une politique claire à l'échelle mondiale sur l'état ultime souhaité pour ce système, en ce qui concerne sa taille, son champ d'application, sa diversité, ses équilibres, sa durabilité, son caractère non limité, son efficacité et d'autres facteurs encore. Ceci présente des risques pour la Convention, comme indiqué dans la partie 1 ci-dessus.
- 3.26 En conséquence, une philosophie pour l'avenir pourrait inclure une approche fondée sur des évaluations plus systématiques et justifiées des possibilités offertes et des risques présentés. Deux éléments fondamentaux d'une telle philosophie sont suggérés dans le présent rapport : i) une série de critères pour orienter les propositions d'élaboration de nouveaux Accords; ii) une discipline plus développée pour assurer le suivi et l'évaluation.

## 4. Viabilité des Accords : la situation actuelle

- 4.1 Le processus relatif à la Structure future a reconnu que toute modification des structures à l'intérieur du système d'Accords (en ce qui concerne principalement les MdE) pourrait potentiellement nécessiter une renégociation gouvernementale des MdE existants; et qu'avant d'aller dans cette direction, il était important d'effectuer davantage de recherches sur les aspects relatifs aux capacités à la mise en œuvre concernés.
- 4.2 Dans ce contexte, parmi les actions prioritaires à court terme énumérées dans la Résolution 10.9, on trouve (action 5.3) : « une évaluation des MdE et de leur viabilité ». Les termes employés pourraient suggérer que la viabilité est un aspect à évaluer et que d'autres aspects doivent aussi être évalués; mais aucun détail n'est fourni sur le champ d'application de ces autres aspects. La raison pour laquelle la portée de l'évaluation a été restreinte aux MdE et ne s'étend pas à tous les Accords conclus au titre du paragraphe 3 de l'Article IV n'est pas indiquée expressément, mais elle concerne probablement les conséquences particulières, pour le Secrétariat de la CMS, de l'appui fourni à la gestion des MdE.
- 4.3 Les Accords sont très diversifiés, comme indiqué plus haut. En conséquence, la viabilité peut être définie différemment dans chaque cas. Elle peut aussi être interprétée différemment selon différentes perspectives. À titre d'exemple, les Parties/Signataires, le Secrétariat de la CMS et d'autres instruments qui sont en concurrence pour obtenir les mêmes ressources peuvent tous tirer différentes conclusions à partir des mêmes faits.
- 4.4 La plupart du temps, cependant, la viabilité inclura une version des deux facteurs ci-après :
- La question de savoir si un Accord peut subvenir à ses propres besoins et répondre aux besoins anticipés en utilisant les contributions en ressources anticipées, c'est-à-dire, pour reprendre des termes commerciaux, s'il s'agit d'une « entreprise en activité » (il conviendra de définir les « besoins anticipés » dans chaque cas);
  - La question de savoir si l'Accord utilise ses ressources disponibles de façon efficace pour atteindre ses objectifs (l'Accord pourrait en effet subvenir à ses propres besoins, sans atteindre aucun objectif, d'où ce deuxième facteur).
- 4.5 Les questions relatives à l'efficacité peuvent être développées bien davantage que dans la définition qui précède; mais la « viabilité » est considérée ici comme un concept de capacité de survie ou de validité minimum, plutôt que comme un concept de qualité de la performance plus large (pour ce dernier, voir plutôt la partie 8 ci-dessous).
- 4.6 Le Secrétariat de la CMS a répondu à l'action 5.3 demandée dans la Résolution 10.9, en produisant le rapport intitulé : « Une évaluation des MdE à la CMS et de leur viabilité »<sup>12</sup>. Ce rapport définit les conditions propices à la viabilité d'un MdE comme étant:

<sup>12</sup> Document Doc.11.22.3 de la COP11 (2014).



- Lorsque les Signataires ont la volonté et sont capables de gérer eux-mêmes un MdE; ou
  - Lorsqu'il existe une participation importante des parties prenantes au MdE et qu'un financement modeste et régulier est disponible pour les aider; ou
  - Lorsqu'un financement substantiel est disponible pour doter en personnel un Secrétariat fonctionnel.
- 4.7 Le rapport d'évaluation examine les MdE en vigueur (ainsi que l'Accord sur les gorilles, qui a des caractéristiques semblables), au regard d'un certain nombre de facteurs qui sont susceptibles d'influencer les conclusions concernant leur viabilité. Ces facteurs pourraient être définis de la façon suivante :
- i) *Besoins*, y compris la complexité administrative : par exemple, le nombre d'États de l'aire de répartition, le nombre de Signataires, le nombre de régions concernées, le nombre d'espèces visées et la gravité de leurs besoins en matière de conservation, le nombre de langues utilisées (tant les langues officielles prescrites que les langues utilisées en pratique)<sup>13</sup>, les facteurs logistiques liés aux réunions (tels que la répartition géographique des pays par rapport au siège de la coordination)<sup>14</sup>;
  - ii) *Capacités* : par exemple, les arrangements en matière de coordination et de financement, les ressources disponibles, le niveau de participation des Signataires et des autres parties prenantes, les informations scientifiques (comme les données sur le suivi des espèces), les possibilités de synergies avec d'autres processus (comme les réunions conjointes);
  - iii) *Indicateurs d'exécution*<sup>15</sup>: tels que le pourcentage d'États de l'aire de répartition qui ont signé l'Accord, les plans de conservation ou les programmes de travail convenus, les informations fournies sur la mise en œuvre au niveau national, des programmes unifiés entre les partenaires et d'autres parties prenantes sur la question (c'est-à-dire, aucune concurrence ou dilution des efforts prodigués), les effets catalyseurs (tels que les fonds mobilisés).
- 4.8 L'évaluation fait part d'une conclusion issue d'études antérieures<sup>16</sup>, indiquant que le statut juridique des Accords (c'est-à-dire, qu'ils soient juridiquement contraignants ou non) a peu de rapport avec leur viabilité.
- 4.9 Les facteurs susmentionnés ne seront pas tous pertinents dans chaque cas. Même un financement et une structure administrative spécifique pour assurer la gestion d'un Accord ne seront pas toujours nécessaires : dans le cas du Cerf de Boukhara, par exemple, le MdE a ajouté un cadre juridique et un soutien politique à des activités de conservation menées en coopération qui existaient

---

<sup>13</sup> Les langues officielles prescrites dans le texte d'un Accord ne sont pas forcément les mêmes que celles utilisées en pratique. Aucun MdE, par exemple, ne mentionne le russe comme langue officielle; pourtant, il s'agit d'une langue de négociation essentielle dans la plupart des pays d'Asie centrale et d'Eurasie orientale, et le russe est régulièrement utilisé dans les communications et les réunions des MdE sur l'Antilope Saïga, la Grue de Sibérie et le Cerf de Boukhara.

<sup>14</sup> De plus longues distances à parcourir signifient une augmentation des frais de déplacement pour participer aux réunions; lorsque les réunions peuvent se tenir près d'un bureau de Secrétariat, il est parfois possible de bénéficier de services gratuits (services d'interprétation par exemple), ou de réaliser d'autres économies sur le plan administratif.

<sup>15</sup> Il convient de noter qu'il s'agit d'indications, plutôt que de preuves concluantes : à titre d'exemple, l'existence d'un plan ne signifie pas forcément qu'il est mis en œuvre; à l'inverse, l'absence d'informations fournies dans des rapports nationaux ne signifie pas forcément qu'aucune mesure n'a été prise pour communiquer des données.

<sup>16</sup> ERIC Ltd (2010). Review of the current organisation and activities of CMS and the CMS Family: first step of the intersessional Future Shape process. COP10 document Inf.10.14.8. Voir le paragraphe 255, page 62.

- déjà; et le MdE sur la Grande Outarde fournit un cadre utile pour la coopération, que les Signataires peuvent en grande partie gérer eux-mêmes.
- 4.10 Dans la plupart des cas, cependant, la partie « besoins » de l'équation inclura la nécessité d'un financement durable et prévisible, de sorte que les services de base (communication régulière avec les Signataires et d'autres parties prenantes, organisation de réunions, production et traduction de documents) puissent être assurés. Lorsque les services de base sont garantis, davantage d'efforts peuvent être prodigués pour faire connaître l'Accord et mobiliser davantage de fonds, créant ainsi un « cercle vertueux » ou un « effet multiplicateur ».
- 4.11 Le rapport d'évaluation cite également la continuité de la coordination comme étant un important facteur de viabilité.
- 4.12 L'échelle des besoins fait une différence évidemment. Les MdE qui couvrent un petit nombre de pays, des activités réalisées dans une seule langue, une portée géographique restreinte, une seule espèce ou un petit nombre d'espèces, et seulement un petit nombre de priorités en matière de conservation, obtiennent généralement un bon score en ce qui concerne leur mise en œuvre (tels que les MdE sur le Cerf des Andes méridionales, le Flamant des Hautes Andes, l'Oie à tête rousse, ou la Grande Outarde).
- 4.13 Trois-quarts des MdE bénéficient de services assurés par le siège du Secrétariat de la CMS à Bonn. Il peut y avoir un problème d'équité à cet égard, dans le cas où des non-Parties à la CMS (qui sont parfaitement en droit de signer des MdE) bénéficient d'un service qui est financé à partir d'un budget fourni uniquement par les Parties à la CMS.
- 4.14 Même dans le cas des MdE qui bénéficient d'une coordination technique ou d'une autre assistance fournie par des ONG compétentes (y compris quatre cas où cette assistance est fournie dans le cadre d'un contrat)<sup>17</sup>, le Secrétariat de la CMS doit continuer d'assurer certains services de supervision officielle et de gestion connexe.
- 4.15 Le principal risque pour la viabilité des MdE, lorsque ceux-ci sont tributaires du Secrétariat de la CMS, réside dans l'amenuisement des ressources financières et humaines au centre, comme décrit sous le titre « La pression sur les Accords » dans la partie 3 ci-dessus.
- 4.16 Il existe un niveau d'intérêt élevé des Signataires et/ou bailleurs de fonds à appuyer les MdE sur les dugongs, les rapaces, les tortues IOSEA et les requins (bien que pour ce dernier, même si les Signataires s'étaient mis d'accord sur un budget pour recruter un membre du personnel professionnel, les fonds reçus avant 2014 n'ont pas été suffisants pour permettre cela, et un administrateur a été fourni par le biais d'un arrangement distinct avec l'Allemagne).
- 4.17 Certains autres Accords, cependant, se trouvent dans des régions qui manquent de bailleurs de fonds classiques ou d'autres partenaires adéquat pouvant mettre en place un niveau critique d'activités de coordination dans la région; avec la

---

17 Actuellement l'Antilope Saïga, la Grue de Sibérie, le phragmite aquatique et les cétacés de la région du Pacifique.

réduction des capacités du Secrétariat central (et, dans le cas de l'Accord sur les gorilles, le défaut de paiement des quotes-parts de contribution), cela signifie que ces Accords ne fonctionnent pas pleinement (comme par exemple le MdE sur les tortues marines de la côte atlantique de l'Afrique, le MdE sur les mammifères aquatiques d'Afrique occidentale, et le MdE sur les éléphants d'Afrique de l'Ouest).

- 4.18 L'évaluation de la viabilité des MdE soutient la conclusion d'une étude antérieure<sup>18</sup>, selon laquelle l'engagement de chaque Signataire à mettre en œuvre un Accord est l'un des principaux facteurs de succès de cet Accord.

### **La question de la viabilité future**

- 4.19 Avec des critères adéquats, la viabilité d'un Accord peut être évaluée à n'importe quel moment; et une vue d'ensemble de la viabilité du système peut être donnée sous forme de synthèse, comment l'a fait le rapport du Secrétariat de 2014 examiné ici. Strictement parlant, cependant, la viabilité est une caractéristique qui comprend une dimension temporelle; elle devrait donc être décrite comme un pronostic concernant une période déterminée.
- 4.20 Un tel pronostic devrait avoir pour but d'évaluer la probabilité qu'un Accord qui réussit à l'heure actuelle continuera de réussir dans l'avenir, et d'identifier les facteurs essentiels qui influenceront ceci. S'il est établi qu'un Accord a atteint un point où il n'offre plus de perspectives suffisantes pour poursuivre des investissements à moins que certains facteurs changent, ceci pourrait déclencher un plan d'action limité dans le temps pour tenter de modifier ces facteurs.
- 4.21 Une même approche s'appliquerait aux conclusions concernant l'utilité et les perspectives de survie de *n'importe quel* nouvel Accord proposé. Les suggestions faites pour ces derniers dans la partie 5 ci-dessous prennent donc pleinement en considération la discussion ci-dessus.

---

<sup>18</sup> UNEP-WCMC (2011). Examen des instruments et des projets existants de la CMS sur les mammifères terrestres (y compris les chauves-souris). CMS COP10 document Inf.10.15.

## 5. Élaboration de nouveaux Accords : critères proposés

- 5.1 Comme suggéré dans la partie 3 ci-dessus, une série de critères visant à orienter les propositions d'élaboration de nouveaux Accords devraient compter parmi les principaux éléments de l'adoption d'une politique générale plus systématique pour l'avenir.
- 5.2 La Convention a déjà montré qu'elle était un cadre propice pour encourager des propositions de nouveaux Accords. Le principal besoin ici n'est pas tant d'augmenter ces encouragements, mais de les structurer et de les canaliser d'une manière plus stratégique, en incluant une évaluation mesurée (dans un contexte défini pour chaque cas) des possibilités, des risques, du caractère approprié et de la priorité relative de chaque Accord proposé.
- 5.3 L'initiative conduisant à l'élaboration d'un nouvel Accord est généralement lancée par un ou plusieurs États de l'aire de répartition concernés. Ceci est un bon point de départ; mais cela signifie qu'une décision ne peut pas être prise au sujet du niveau général d'expansion ou de limitation à rechercher, à n'importe quel moment, dans le cadre de la planification des travaux du Secrétariat central (pourtant, le résultat pourra avoir un impact significatif sur les travaux du Secrétariat). Ceci rend d'autant plus importants un Accord exprès et l'adoption collective d'une série de critères.
- 5.4 Le Comité permanent de la CMS, à sa 37<sup>ème</sup> réunion en novembre 2010, a examiné la question d'une correspondance générale entre l'inspiration et l'ambition d'élaborer des nouveaux Accords d'une part, et les capacités disponibles en pratique pour assurer leur fonctionnement d'autre part. Les suggestions faites ont inclus d'ajouter : un plan de financement, faisant partie intégrante de toute proposition de nouvel Accord; la mise en œuvre par le biais d'autres partenaires; l'élargissement d'Accords existants. Le Comité a décidé que, dans l'avenir, les propositions de nouveaux instruments devraient être testées en ce qui concerne leur viabilité financière, devraient faire l'objet d'une analyse des lacunes et devraient être reliées aux instruments existants, voire même fusionnées avec ceux-ci, selon qu'il convient.
- 5.6 La Résolution 10.9 de la COP (2011) sur la Structure future de la CMS a prévu une action concernant l'établissement de critères pour les propositions de nouveaux Accords, en citant comme exemples : la nécessité scientifique; la valeur ajoutée par une participation de la CMS; les synergies actuelles et potentielles (internes et externes); des critères de financement; et la présence d'un coordinateur bénévole.
- 5.7 La Résolution 10.16 (également adoptée en 2011), sur les priorités pour les Accords, a fourni une liste des « considérations dont il faut tenir compte pour toute nouvelle proposition soumise dans l'intervalle » (c'est-à-dire, en attendant qu'une politique plus large soit élaborée). Ces considérations incluent : les besoins et les lacunes dans les dispositions actuelles en matière de conservation; l'exécution d'un mandat spécifique existant de la COP CMS ou d'une autre initiative actuelle de la CMS; les conséquences financières, les plans de financement et la viabilité financière; l'absence d'alternatives (telles que l'extension d'un instrument existant, ou la mise en œuvre par une organisation

partenaire); les possibilités de synergies; et la question de savoir si une organisation ou (de préférence) un pays s'est engagé à conduire le processus d'élaboration.

5.8 En utilisant ces précédentes suggestions comme point de départ, la présente partie énonce une proposition plus détaillée de treize critères à utiliser pour déterminer (et par la suite, mettre en avant, en cas d'approbation) le bien-fondé d'un nouvel Accord proposé au titre de la CMS. Chaque critère est décrit tour à tour ci-dessous. En résumé, ces critères sont:

- i) Priorité en matière de conservation
- ii) Exécution d'un mandat spécifique existant de la COP
- iii) But défini clair et spécifique
- iv) Absence de meilleures solutions à l'extérieur du système de la CMS
- v) Absence de meilleures solutions à l'intérieur du système de la CMS
- vi) Si un instrument de la CMS est préférable, l'extension d'un instrument existant n'est pas faisable
- vii) Perspectives de financement durable
- viii) Synergies et rentabilité
- ix) Perspectives de leadership dans le cadre de l'élaboration de l'Accord
- x) Perspectives de coordination durable de la mise en œuvre
- xi) Faisabilité à d'autres égards
- xii) Chances de succès
- xiii) Ampleur de l'impact probable.

5.9 Bien qu'un ou deux de ces critères puissent être considérés comme discrétionnaires (par exemple le critère viii) sur les synergies), le respect de la plupart de ces critères sera sans doute toujours obligatoire (bien qu'appliqués avec souplesse de plusieurs manières, vu la diversité des types d'Accords de la CMS et des situations qu'ils gèrent). Certains critères pourraient être considérés comme une norme absolue pour déterminer le bien-fondé d'une proposition sur ses propres mérites (par exemple, sur la base du critère iii) relatif à un but clair, et du critère ix) sur les perspectives de leadership); tandis que d'autres critères pourraient être utilisés d'une manière plus relative, pour comparer deux propositions ou plus qui sont en concurrence pour avoir la priorité.

5.10 Un formulaire type pourrait être mis au point, sous forme de questionnaire par exemple, pour capturer les informations requises afin que chaque proposition puisse être examinée par le Conseil scientifique, le Comité permanent et la COP. Ajoutées aux informations indiquant comment la proposition répond aux critères, de telles informations donneraient des précisions sur les entités ayant un rôle de chef de file, les prévisions budgétaires, etc.

5.11 Les informations montrant que la proposition répond aux critères pourraient, pour chacun de ces critères, indiquer également les risques présentés et les hypothèses de départ (les critères vii), ix), x), xi), xii) et xiii) sont les plus faciles à traiter de cette façon). Ainsi, le processus produirait en même temps une analyse des risques, faisant partie intégrante de la proposition.

## Critère i) Priorité en matière de conservation

- 5.12 La priorité en matière de conservation, en termes d'état de conservation défavorable (Annexe II), devrait être facile à démontrer par des processus scientifiques bien établis de la CMS<sup>19</sup>. Lorsqu'une espèce inscrite à l'Annexe II est aussi inscrite à l'Annexe I, les mêmes processus s'appliqueront pour déterminer le degré de menace pesant sur cette espèce. À titre exceptionnel, les espèces dont l'inscription est proposée aux Annexes nécessiteront parfois une évaluation dans les mêmes termes.
- 5.13 Les informations sur le bien-fondé scientifique de la proposition peuvent représenter un point de vue sur le meilleur consensus et, sur cette base, peuvent ou peuvent ne pas être une justification suffisante pour une action donnée. Il conviendra donc de prendre en considération également l'autorité, le caractère exhaustif et le caractère approfondi des tests effectués, et tout autre aspect ayant un impact sur la qualité des données scientifiques qui appuient la proposition (et par conséquent, sur le niveau de confiance permettant de s'appuyer sur ces données comme base pour des prévisions).
- 5.14 Plus les raisons expliquant l'état de conservation défavorable des espèces concernées sont liées à des problèmes ayant un impact sur la migration<sup>20</sup>, plus un Accord à la CMS sera pertinent comme réponse apportée à ces problèmes.
- 5.15 En plus d'une priorité accordée selon l'état de conservation des espèces, il peut être important également pour la Convention d'assurer un relatif équilibre dans l'application de solutions aux différents groupes taxonomiques et régions géographiques. Ceci peut faire partie également de l'évaluation de la « priorité en matière de conservation ».
- 5.16 Les besoins définis à partir des « lacunes dans les dispositions actuelles en matière de conservation » (Résolution 10.16) sont une forme de priorité en matière de conservation; mais cette question concerne aussi le point de savoir s'il existe déjà des solutions, et sera donc mieux traitée au titre des critères iv), v) et vi).

## Critère ii) Exécution d'un mandat spécifique existant de la COP

- 5.17 Les propositions qui répondent à un besoin ou qui accomplissent un objectif déjà exprimé collectivement par les Parties auront généralement un niveau de priorité plus élevé que celles qui ne peuvent pas montrer un tel lien. Les décisions de la COP, les objectifs du Plan stratégique et les objectifs énoncés dans d'autres

19 Parmi ceux-ci figurent les évaluations indiquées dans les Résolutions 3.2 et 5.2. Bien que celles-ci soient considérées principalement comme base pour commencer des « actions concertées » et des « actions en coopération » au titre de la Convention, elles produiront également des informations pertinentes pour examiner les propositions de nouveaux Accords. La Résolution 3.2 a décidé « d'établir un processus d'évaluation formelle, à chaque réunion de la Conférence des Parties, concernant un certain nombre d'espèces inscrites à l'Annexe I, en vue de recommander des initiatives ». La Recommandation 5.2 a chargé le Conseil scientifique « de préparer, pour chaque réunion de la Conférence des Parties, une liste [d'espèces ou de populations d'espèces inscrites à l'Annexe II, dont l'état de conservation est particulièrement défavorable et qui nécessitent une coopération urgente à l'échelle internationale pour assurer leur conservation et leur gestion] qui feront l'objet d'une attention particulière durant la prochaine période triennale »; et a demandé au Secrétariat d'aider le Conseil scientifique à mettre en place ce processus d'évaluation, afin d'avoir une mise à jour périodique sur l'état de conservation des espèces.

20 Par exemple : les obstacles physiques aux déplacements migratoires; la perte de connectivité entre les habitats; les menaces qui présentent un danger pour un comportement essentiel ou un site critique dans le cycle de migration; etc.

initiatives de la CMS, qui ne peuvent pas être réalisés plus efficacement par d'autres moyens, font partie d'un tel mandat (voir les critères iv) et v)). Plus le mandat est défini de manière précise, plus le fondement de la proposition sera robuste.

- 5.18 Dans le cadre de ce critère (bien qu'il puisse constituer, alternativement, un critère distinct relatif au « caractère approprié »), la conformité aux principes et aux normes de la CMS sera aussi prise en compte (en matière d'éthique, par exemple, ou d'autres formes de caractère approprié), tout comme l'absence de tout autre conflit en matière de politique interne.

### **Critère iii) But défini clair et spécifique**

- 5.19 Bien que le terme « état de conservation favorable » soit employé spécifiquement dans le contexte de l'Annexe II, il décrit vaguement le résultat recherché pour les espèces migratrices en général au titre de la Convention. (Le but implicite pour les espèces inscrites à l'Annexe I de « mise en danger évitée » peut être considéré comme signifiant la même chose, ou au moins comme étant une version plus minimale de la même chose)<sup>21</sup>. La définition des buts d'un Accord proposé devrait donc tenir compte de ce concept<sup>22</sup>. Pour les Accords conclus au titre du paragraphe 3 de l'Article IV, cette attente est renforcée par le paragraphe 1 de l'Article V<sup>23</sup>.
- 5.20 Dans le cas des espèces inscrites à l'Annexe II au moins, le fait d'indiquer comment les espèces bénéficieront ou pourraient bénéficier en particulier d'une coopération internationale serait compatible avec les objectifs des Accords conclus au titre de l'Article IV.
- 5.21 Le principe fondamental pour l'avenir devrait être de définir aussi systématiquement et explicitement que possible les résultats attendus d'un Accord proposé en matière de conservation, de sorte que les progrès accomplis puissent être évalués, que des corrections de trajectoire adaptatives puissent être effectuées, et que les succès puissent être reconnus. L'application de la norme SMART (spécifique, mesurable, atteignable, pertinent, et limité dans le temps<sup>24</sup>) facilitera cela; en ajoutant peut-être également « U » (« uncomplicated » (non compliqué)). Un Accord devrait donc affiner les priorités existantes abordées (critère ii) ci-dessus)<sup>25</sup>.

---

21 Le texte de la CMS vise à restaurer les espèces inscrites à l'Annexe II dans un état de conservation favorable (par le biais d'une coopération internationale), et prévoit que les espèces inscrites à l'Annexe I bénéficieront de différentes mesures de protection appliquées au titre de la Convention, y compris des mesures spécifiques pour gérer les facteurs qui les mettent en danger. De plus (Article II 2)), la mise en danger de toutes les espèces migratrices doit être évitée.

22 Le terme « état de conservation favorable » est défini à l'Article I.1 c) et d). Le terme « en danger » est défini à l'Article I.1 e).

23 « L'objet de chaque [Accord conclu au titre du paragraphe 3 de l'Article IV] sera d'assurer le rétablissement ou le maintien de l'espèce migratrice concernée dans un état de conservation favorable. Chaque [Accord conclu au titre du paragraphe 3 de l'Article IV] devrait traiter de ceux des aspects de la conservation et de la gestion de ladite espèce migratrice qui permettent d'atteindre cet objectif ».

24 S'agissant du terme « limité dans le temps », l'Accord lui-même peut nécessiter de rester en place indéfiniment (pour maintenir des mesures constantes, face à des pressions ou risques constants); mais il conviendra souvent, en tant que bonnes pratiques, de fixer des délais pour prendre des mesures spécifiques au titre de l'Accord.

25 Le point 12 de la Résolution 10.9 de la COP, mentionné dans les précédentes parties du rapport, cite « l'amélioration de l'identification des objectifs prioritaires » (des Accords).

- 5.22 Les objectifs énoncés pour un Accord conclu au titre du paragraphe 3 de l'Article IV devraient montrer comment il concernera les éléments pertinents des orientations fournies pour ces Accords dans l'Article V26.
- 5.23 Lorsqu'un Accord conclu au titre du paragraphe 4 de l'Article IV est proposé comme première étape en vue de la conclusion éventuelle d'un Accord au titre du paragraphe 3 de l'Article IV<sup>27</sup>, la voie à suivre pour parvenir à ce résultat devrait être énoncée aussi clairement que possible.
- 5.24 L'examen de ces questions sera lié à la question de savoir si l'Accord recherché devrait avoir un statut juridiquement contraignant ou non. L'examen des facteurs impliqués dans ce choix n'entre pas dans le champ d'application du présent rapport et, bien qu'il soit important, un tel examen ne devrait pas obscurcir la principale question qui concerne un fondement robuste justifiant d'utiliser un Accord au départ (quel que soit son statut), comme moyen préféré pour gérer un besoin de conservation particulier. Le choix du statut juridique sera influencé dans tous les cas par des éléments de l'évaluation au regard de ces critères; et ce statut pourra même changer pendant la durée de vie de l'initiative (comme dans le scénario mentionné au précédent paragraphe, par exemple).
- 5.25 Un Accord peut viser une seule espèce, taxon inférieur ou population, ou un groupe de taxons ayant des besoins en commun. Les animaux ciblés dans chaque cas devraient être clairement définis, y compris en indiquant l'aire ou les aires de répartition géographique concernées. Leur statut, en termes d'inscription aux Annexes de la CMS, devrait être précisé également (un Accord peut viser des espèces inscrites à l'Annexe I et à l'Annexe II, dès lors que les besoins et les objectifs sont suffisamment en harmonie).

#### **Critère iv) Absence de meilleures solutions à l'extérieur du système de la CMS**

- 5.26 Une proposition devrait montrer qu'elle vient combler une lacune dans les dispositions actuelles en matière de conservation et qu'elle ne reproduit pas quelque chose qui existe déjà. Partant du principe que ceci est démontré, le critère iv) vérifie alors si un instrument de la CMS est la seule solution pour combler cette lacune, ou la meilleure solution parmi d'autres pour combler cette lacune.
- 5.27 Le terme « autres solutions », dans ce sens, pourrait signifier par exemple d'obtenir les mêmes résultats souhaités, en utilisant les mécanismes disponibles dans d'autres cadres intergouvernementaux (comme une autre convention ayant trait à la biodiversité), ou en utilisant les programmes d'une ou de plusieurs autres organisations partenaires.
- 5.28 Il conviendra en vertu de ce critère d'effectuer une évaluation diligente d'un éventail de solutions éventuelles qui pourraient être examinées; et une

26 Selon la Résolution 2.6 (1988), deux éléments de cette orientation (concernant la couverture de l'ensemble de l'aire de répartition des espèces migratrices concernées et l'ouverture à l'adhésion de tous les États de l'aire de répartition de ces espèces) s'appliquent aussi aux Accords conclus au titre du paragraphe 4 de l'Article IV.

27 La Résolution 2.6 « recommande d'utiliser des instruments non juridiquement contraignants, comme les résolutions de la Conférence des Parties et les Mémoires d'entente, comme première étape éventuelle en vue de la conclusion [d'Accords au titre du paragraphe 3 de l'Article IV] au titre de la Convention ».



évaluation des points forts et des points faibles de chaque solution, comparée aux points forts et aux points faibles d'une « solution fondée sur un Accord de la CMS ».

### **Critère v) Absence de meilleures solutions à l'intérieur du système de la CMS**

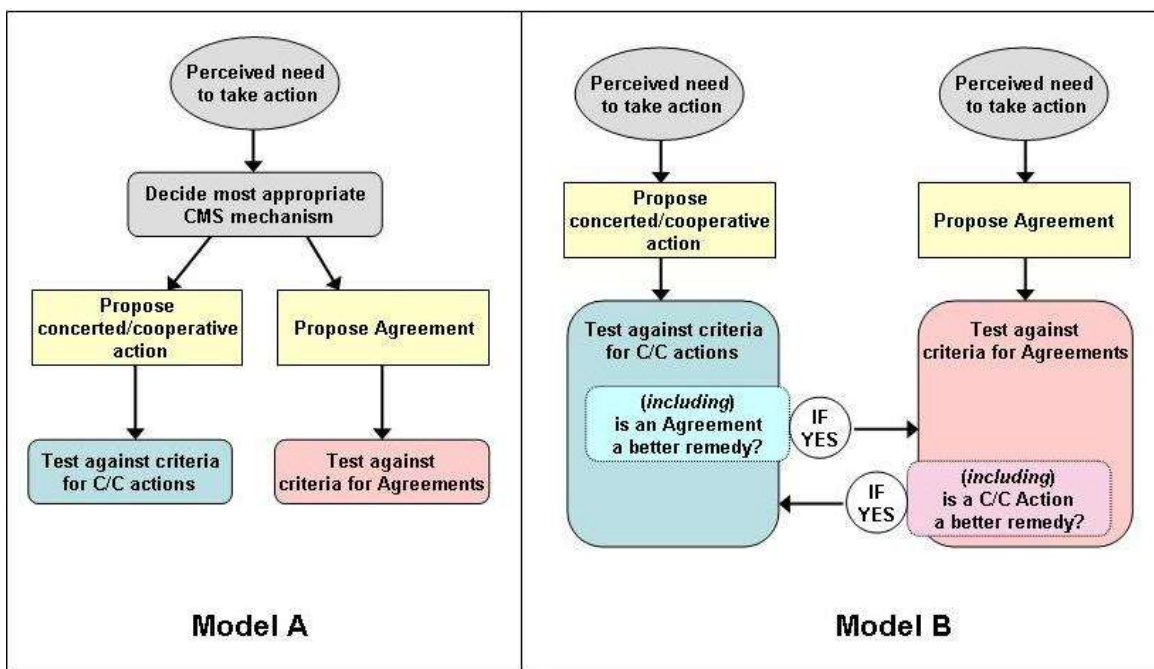
- 5.29 En partant du principe qu'une lacune dans les dispositions actuelles a été démontrée et qu'une solution fondée sur la CMS est préférable à d'autres solutions, comme l'exige le critère iv) ci-dessus, alors il conviendra de déterminer si, à l'intérieur du système de la CMS, un Accord conclu au titre de l'Article IV est la solution la plus adéquate par rapport à d'autres solutions disponibles au titre de la Convention.
- 5.30 D'autres solutions incluent un plan d'action international pour des espèces (pour une seule espèce ou plusieurs espèces), une « action concertée » (Résolution 3.2)<sup>28</sup>, une « action en coopération » (Recommandation 5.2)<sup>29</sup>, ou une autre initiative en matière de coopération.
- 5.31 La relation entre les actions concertées, les actions en coopération et les Accords est examinée dans un rapport de consultant pour la CMS distinct, qui a été élaboré en 2014 en parallèle avec le présent rapport<sup>30</sup>. Ce rapport propose un système de critères équivalent pour évaluer les propositions, y compris une question correspondante sur l'absence de meilleures solutions à l'intérieur du système de la CMS.
- 5.32 Le modèle d'évaluation des propositions qui est présenté en associant ces deux rapports pourrait être conçu de deux façons un peu différentes. Dans le premier modèle (« modèle A »), le point d'entrée pour l'une ou l'autre voie serait une décision motivée dès le départ (une « question gardien ») indiquant si la proposition devrait être évaluée au regard des « critères pour les actions concertées et en coopération » ou plutôt au regard des « critères pour les Accords ».
- 5.33 Alternativement (« modèle B »), le processus serait déclenché soit par une initiative proposant une action concertée ou en coopération, soit par une initiative proposant un Accord et, dans les deux cas, la question serait posée (dans le cadre des listes de critères respectives) de savoir si l'autre mécanisme serait une meilleure solution.

---

28 Les actions concertées ont été mises en place par la Résolution 3.2 de la COP en 1991, qui a demandé au Secrétariat et au Conseil scientifique d'encourager et d'aider les Parties à entreprendre de telles actions pour appliquer les dispositions de la Convention (« si possible en utilisant les instruments existants de coopération bilatérale ou multilatérale »), et a engagé un processus pour que chaque réunion de la COP recommande des initiatives en faveur d'un certain nombre d'espèces inscrites à l'Annexe I.

29 Les actions en coopération ont été mises en place par la Recommandation 5.2 en 1997, pour répondre aux limites en pratique du nombre d'Accords qui pourraient être élaborés et mis en œuvre simultanément pour la longue liste d'espèces inscrites à l'Annexe II. La recommandation a encouragé les Parties à entreprendre des actions en coopération pour améliorer l'état de conservation des espèces ou des populations d'espèces concernées, en prenant des mesures relativement rapides, soit comme alternative à un Accord, soit comme précurseur d'un Accord. En parallèle avec le présent rapport, une proposition est présentée à la COP11 (projet de résolution contenu dans le document UNEP/CMS/COP11/Doc.22.4), visant à consolider les mécanismes d'action concertée et en coopération dans un seul système (d'actions concertées, applicable dans l'avenir aux espèces inscrites à l'Annexe I et à l'Annexe II). Si ce projet de résolution était approuvé, les actions en coopération n'existeront plus comme option distincte à partir de la COP12.

30 Améliorer le processus d'actions concertées et en coopération - D E Pritchard; 2<sup>ème</sup> avant-projet, mai 2014.



- 5.34 Le modèle A présenterait des avantages logiques si toutes les propositions se présentent d'une manière semblable. Le modèle B, cependant, correspond sans doute davantage à la réalité en pratique, à savoir, les propositions se présentent généralement de différentes façons et émanent de différentes entités. Les propositions d'actions concertées et en coopération, par exemple, émanent souvent en pratique du Conseil scientifique, avec une contribution importante des organisations partenaires; tandis que les propositions d'Accords émanent souvent de gouvernements et/ou sont menées en grande partie par le Secrétariat.
- 5.35 Il est donc plus rare qu'une seule entité soit en mesure d'avoir une vue d'ensemble objective dès le départ sur les avantages respectifs d'un Accord et d'une action concertée ou en coopération, pour gérer le problème considéré. Les auteurs de propositions devraient bien sûr pouvoir envisager cette question une fois qu'ils ont commencé à évaluer d'une manière systématique la proposition retenue au regard d'une série de critères; et, dans le modèle B, ceci inclura d'être capable de choisir la solution alternative, si celle-ci est une meilleure solution<sup>31</sup>.
- 5.36 Une raison de préférer une action concertée ou en coopération pourrait être qu'il s'agit d'une meilleure solution du point de vue de sa rapidité. Les précédentes décisions de la COP sur les actions en coopération suggèrent que la principale valeur ajoutée du mécanisme est qu'il peut être déployé plus rapidement que la négociation d'un Accord<sup>32</sup>.

31 Il existe bien sûr aussi un scénario selon lequel une action concertée ou en coopération est conçue pour être un précurseur d'un Accord. Dans un tel cas, les critères d'élaboration d'un nouvel Accord feront partie intégrante de cette action, dans le cadre de sa mise en œuvre, plutôt que dans la justification du bien-fondé de la proposition au départ.

32 La Recommandation 5.2 de la COP, prise en compte dans le raisonnement de la Recommandation 8.28 et de la Résolution 9.2, a décrit les actions en coopération comme étant orientées vers les espèces inscrites à l'Annexe II, lesquelles, entre autres, vu la rapidité du déclin de leurs populations, ne pourraient pas raisonnablement bénéficier d'un Accord en temps voulu pour assurer leur conservation. Les Accords peuvent en effet nécessiter plusieurs années pour

- 5.37 Une autre raison de choisir une action concertée ou en coopération pourrait être qu'il s'agit d'une meilleure solution en termes de souplesse et/ou caractère informel. Strictement parlant, rien dans le texte de la Convention n'empêche aux Accords conclus au titre du paragraphe 4 de l'Article IV de la CMS d'être aussi souples et/ou informels que de besoin. Cependant, les mesures conçues pour être appliquées pendant une période limitée, puis pour s'arrêter, peuvent être mieux mises en place par d'autres moyens.

**Critère vi) Si un instrument de la CMS est préférable, l'extension d'un instrument existant n'est pas faisable**

- 5.38 En partant du principe que les précédents critères ont été satisfaits, il restera encore à déterminer si un Accord autonome entièrement nouveau devrait être lancé, ou si ce besoin pourrait être satisfait en élargissant la portée d'un Accord existant.
- 5.39 Une préférence pour de telles extensions est implicite dans l'annexe à la Résolution 10.9 sur la Structure future, qui indique que l'activité 12.9 consiste à « élargir la portée des Accords/MdE existants, plutôt qu'à élaborer des nouveaux Accords/MdE », citée comme activité à « moyen terme » (entre la COP10 et la COP12, c'est-à-dire durant la période 2011-2017)<sup>33</sup>.
- 5.40 Le point de vue exprimé dans cette résolution est dû principalement aux efficacités qui peuvent résulter de l'élargissement d'une infrastructure de coordination et de mise en œuvre existante, plutôt que de créer des nouvelles institutions, programmes et budgets. Cependant, cette approche peut être préconisée pour d'autres raisons également, telles que des raisons écologiques de gérer des problèmes communs ou des espèces connexes d'une façon intégrée; ou des raisons politiques de conjuguer les efforts déployés dans une région donnée.
- 5.41 « L'extension » peut être envisagée sur le plan géographique (en ajoutant des nouveaux pays), ou sur le plan taxonomique (en ajoutant de nouvelles espèces), ou les deux. Il ne faut pas nécessairement supposer que les zones ou les espèces ajoutées doivent être contiguës ou connexes (c'est-à-dire, jouxtant physiquement les pays actuellement couverts, ou les plus proches parents taxonomiques), bien qu'en pratique, une telle proximité sera sans doute un élément pris en compte.
- 5.42 Le critère vi) fonctionnera donc en partant du principe que si les précédents critères ont été satisfaits, une solution devrait être trouvée en élargissant la portée d'un Accord existant, à moins qu'il n'existe une raison impérieuse

---

leur négociation et leur entrée en vigueur, même s'il convient de noter que ceci peut être réalisé lorsque les Parties négociatrices sont d'accord; tandis que le lancement d'actions en coopération est lié aux décisions de la COP.

<sup>33</sup> L'activité 12.9 cite l'AEWA (Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie) et l'Accord sur les éléphants d'Afrique de l'Ouest comme exemples. Dans le cas de l'AEWA, les répercussions techniques, administratives, procédurales, financières et juridiques de l'élargissement d'un Accord, afin d'englober une proposition de longue date concernant une initiative de conservation des oiseaux d'eau migrateurs le long de la voie de migration d'Asie centrale, ont été examinées dans un rapport de consultant de 2013 (D E Pritchard: évaluation des conséquences pour l'AEWA de l'élargissement de son champ d'application pour inclure la région de la voie de migration d'Asie centrale. Rapport au Secrétariat de la CMS, examiné par le Comité permanent de l'AEWA à sa 9<sup>ème</sup> réunion en septembre 2013).

empêchant de le faire (auquel cas, un nouvel Accord pourrait être envisagé, pour autant que les critères énoncés ci-dessous soient satisfaits).

### **Critère vii) Perspectives de financement**

- 5.43 Ce critère est parfois décisif. Si les possibilités d'obtenir les fonds nécessaires pour une proposition donnée sont considérées de façon compétente comme étant pratiquement nulles, alors il serait malavisé de consacrer du temps et des efforts à l'élaboration d'un Accord<sup>34</sup>.
- 5.44 Cela ne signifie pas forcément que toutes les sources de financement doivent être en place avant de pouvoir approuver une proposition : il s'agit plutôt d'avoir une évaluation fondée sur des données probantes (et des promesses formelles) sur ce que l'on peut attendre. Une décision essentielle à prendre concerne le niveau de preuve ou le niveau de confiance recherché dans les données probantes et les promesses formelles qui sous-tendent la proposition.
- 5.45 L'évaluation peut être en partie circulaire lorsqu'une proposition d'élaboration d'un Accord est motivée en partie par la perspective d'entreprendre des actions pour obtenir des nouvelles sources de financement; une prudence sera requise dans ces cas-là.
- 5.46 Ce critère comprendra sans doute plusieurs sous-éléments, qui concernent : la quantité de financement probable; la structure des sources (une ou plusieurs sources, par exemple); le mode d'allocation (allocation triennale, annuelle, etc.); si le financement est lié au projet ou s'il s'agit d'un financement de base sans restriction; des aspects concrets, comme le taux de change; et, crucialement, dans quelle mesure le plan de financement est considéré comme étant durable à long terme. La dotation en ressources des Accords est examinée plus avant dans la partie 6 ci-dessous.

### **Critère viii) Synergies et rentabilité**

- 5.47 Des possibilités devraient être recherchées de relier les Accords proposés à d'autres initiatives, de telle manière que la valeur de tous soit renforcée. Ceci peut être réalisé soit avec des initiatives de la CMS (y compris les Accords existants, les actions concertées/en coopération, les plans d'action pour des espèces, les programmes de travail, etc.), soit avec des initiatives menées par d'autres entités (programmes d'autres conventions, réseaux de coopération pour la recherche, participation du public, gestion des aires protégées, etc.).
- 5.48 Une simple conformité ou un appui à une initiative en cours de la CMS sera généralement mieux traité dans le cadre du critère ii). Le critère de synergies et rentabilité pose davantage une question de fond sur la nature de la valeur ajoutée mutuelle, les économies d'échelle, et les nouvelles possibilités offertes en conjuguant les efforts prodigués, de telle sorte que le résultat obtenu est quelque chose de plus que la somme de toutes les parties.

---

<sup>34</sup> Cette position n'est pas forcément en rapport avec le bien-fondé de la proposition en matière de conservation, ou au regard des autres critères énumérés; ceci peut aboutir parfois à une décision de « compromis » difficile entre les différentes raisons possibles d'aller de l'avant avec la proposition.

- 5.49 Dans certains cas, l'examen des questions relatives aux synergies et à la rentabilité peut révéler un attachement suffisamment fort à une autre initiative justifiant une intégration, et donc une décision qu'un nouvel Accord n'est pas la meilleure solution, dans le contexte du critère iv), v) ou vi).
- 5.50 En plus d'établir un contexte amélioré pour chaque Accord, l'analyse effectuée dans le cadre de ce critère permettra d'améliorer la vue d'ensemble stratégique des différents mécanismes disponibles pour atteindre différents buts complémentaires relatifs à la conservation des espèces migratrices en général, et la façon dont ces mécanismes devraient fonctionner de manière cohérente les uns à côté des autres.
- 5.51 Des synergies peuvent résulter de certains objectifs qui ne sont pas forcément ceux de l'Accord lui-même. À titre d'exemple, le lancement d'un instrument visant une région ou un groupe d'espèces particulier peut être un facteur décisif encourageant une plus grande participation à la CMS et l'adhésion de nouvelles Parties à la Convention dans la région concernée.
- 5.52 De la même façon, il sera important de discerner si des Accords visant certains animaux migrateurs peuvent incidemment bénéficier à d'autres espèces migratrices/taxons/populations qui utilisent les mêmes habitats ou sont confrontés aux mêmes menaces. Il peut y avoir d'autres possibilités d'optimiser la valeur ajoutée dans le domaine de la sensibilisation, du renforcement des capacités et en stimulant d'autres activités connexes; ou en donnant à la CMS une raison d'avoir « une chaise à la table » d'autres processus de gouvernance mondiale pertinents, sur une question à laquelle elle n'avait pas contribué jusqu'à présent.
- 5.53 Un jugement prudent sera nécessaire pour déterminer si ce type de valeur ajoutée ou d'avantage connexe fait partie de l'ensemble des raisons justifiant d'approuver l'élaboration d'un nouvel Accord, ou s'il s'agit plutôt d'éléments qui devraient être intégrés dans les plans de mise en œuvre, une fois que la décision d'aller de l'avant avec la proposition a été prise.
- 5.54 Une partie de la question soulevée par ce critère concerne des moyens efficaces de travailler en général. Les propositions devraient préciser les ressources dont elles ont besoin, mais devraient aussi relier ces besoins à l'ampleur de l'impact attendu, de sorte que le rapport coût-efficacité de la proposition puisse être évalué. Si tous les autres critères sont satisfaits, mais que le prix à payer pour élaborer un nouvel Accord est disproportionné par rapport au gain général obtenu, ceci pourrait drainer inutilement des ressources qui pourraient être mieux dépensées d'une autre façon. Dans de tels cas, une proposition ne satisfera probablement pas le critère viii), et il faudra trouver un meilleur moyen d'atteindre l'objectif de conservation souhaité.

### **Critère ix) Perspectives de leadership dans le cadre de l'élaboration de l'Accord**

- 5.55 Dans presque tous les cas, un ingrédient essentiel à l'élaboration et au lancement d'un nouvel Accord est un engagement ferme, pendant toute la phase de négociation (au moins), d'un gouvernement ou d'un autre organisme qui pourra jouer un rôle de chef de file, animer le processus de négociation, et

- donner l'exemple en offrant d'accueillir des réunions, d'accomplir des fonctions de coordination et/ou d'augmenter les contributions financières volontaires.
- 5.56 La satisfaction de ce critère nécessitera donc de confirmer la présence d'une ou de plusieurs entités désignées, qui offrent de façon fiable (en garantissant, de préférence) de diriger ou de coordonner l'élaboration de l'Accord. Le Secrétariat de la CMS ne pourra pas avoir un tel rôle sans un financement supplémentaire.
- 5.57 Des offres non limitées ou spéculatives ne seront pas aussi convaincantes que celles qui fixent des délais pour l'achèvement du processus (et des étapes pour y parvenir), et qui bénéficient d'une reconnaissance officielle à un niveau suffisamment élevé.
- 5.58 Des propositions de nouveaux Accords bien intentionnées ont parfois été lancées sans avoir une idée claire de cette composante de leadership. L'importance de ce critère est soulignée dans la décision prise par les Parties à la CMS à la COP 10, dans la Résolution 10.16, qui prévoit que « si aucune expression claire d'intérêt [à s'engager à conduire le processus d'élaboration d'un nouvel Accord proposé] ou proposition de mener un instrument ne voit le jour après deux périodes d'intersession, l'instrument concerné ne sera plus considéré comme un instrument en cours d'élaboration ».

#### **Critère x) Perspectives de coordination de la mise en œuvre de l'Accord**

- 5.59 En tant que complément logique du critère ix), ce critère inclut de confirmer la présence d'une ou de plusieurs entités qui offrent (en garantissant, de préférence) de conduire ou de coordonner la mise en œuvre de l'Accord sur une base permanente après son adoption. Une nouvelle fois, on ne peut pas nécessairement supposer que le Secrétariat de la CMS remplira cette fonction.
- 5.60 Il est possible de tirer parti de l'expérience acquise et des « enseignements tirés » à ce jour concernant une telle fonction et la fonction d'élaboration d'un Accord décrite dans le cadre du critère ix), afin d'appuyer d'autres entités qui souhaitent peut-être avoir un tel rôle, et pour promouvoir des bonnes pratiques.

#### **Critère xi) Faisabilité à d'autres égards**

- 5.61 Il peut être utile ici d'inclure une étape demandant d'examiner s'il existe d'autres aspects relatifs à la faisabilité qui doivent être évalués, en plus des aspects traités dans le cadre des autres critères (comme le financement, le leadership et la coordination). Ceci peut inclure, par exemple, des facteurs de stabilité politique, des obstacles diplomatiques à la coopération, et le caractère réalisable des mesures de conservation qui seront prévues au titre de l'Accord. Le caractère pertinent de ce critère variera selon les cas.

#### **Critère xii) Chances de succès**

- 5.62 La satisfaction du critère relatif à la faisabilité montrera seulement qu'un Accord est susceptible de *pouvoir être mis en œuvre*. Le critère xii), par contraste, vise à déterminer si cette mise en œuvre est susceptible d'aboutir au *résultat* souhaité. Les facteurs de risques incluent ici, par exemple : les incertitudes au

sujet des effets écologiques des activités réalisées; l'absence de « mécanisme d'héritage » pour assurer le maintien des résultats obtenus; et les activités menées par d'autres entités et/ou d'autres facteurs externes limitatifs qui peuvent restreindre ou annuler les résultats de l'Accord.

### **Critère xiii) Ampleur de l'impact probable**

- 5.63 Le critère viii) ci-dessus demande d'examiner l'augmentation de la valeur ajoutée et la proportion d'impact par unité d'intrant, ces deux éléments pouvant être satisfaits aussi bien par un instrument à très petite échelle que par un instrument à très grande échelle. Le critère xiii) pose donc une question distincte relative à l'ampleur de l'impact dans son ensemble.
- 5.64 La taille n'est pas tout et ne devrait pas occulter les aspects qualitatifs représentés par les critères i), iii) et viii), par exemple. « L'ampleur de l'impact » est probablement moins un critère autonome permettant d'établir le bien-fondé d'une proposition donnée qu'un moyen de comparer deux propositions qui sont en concurrence pour avoir la priorité et sont égales à d'autres titres.
- 5.65 Une comparaison pourra être faite entre le nombre d'espèces, le nombre de pays, ou l'étendue de la zone qui profiteront dans chaque cas. Les Accords qui traitent de multiples problèmes simultanément pourraient être préférés à des Accords plus ciblés, et ceux qui offrent de bonnes perspectives d'effets catalyseurs ou multiplicateurs pourraient aussi être jugés favorablement au regard de ce critère.

## 6. Dotation en ressources des Accords

- 6.1 La dotation en ressources des Accords est une question plus large que le présent rapport : l'accent est mis ici sur le recensement les éléments d'une *politique générale* à ce sujet. Deux principaux aspects d'une telle politique sont mis en exergue ci-après. Ils incluent des considérations qui présentent un intérêt pour l'élaboration éventuelle de nouveaux Accords, ainsi que des considérations relatives au fonctionnement continu des Accords existants; il y a donc un certain chevauchement avec les critères énoncés dans la partie 5 ci-dessus.

### Conditions minimums pour un lancement

- 6.2 La Convention peut adopter une politique générale sur les tests à satisfaire en matière de dotation en ressources, avant de faire des investissements en temps et en argent pour élaborer et lancer un nouvel Accord. Cette question est abordée dans le cadre des critères proposés dans la partie 5 ci-dessus. La dotation en ressources inclut ici le financement, mais aussi les questions connexes de capacités humaines et de soutien politique.
- 6.3 Les travaux requis pour élaborer des propositions et pour les tester au regard d'une série de critères constituent bien sûr un investissement à part entière. Dans certains cas, il faudra trouver des ressources pour une « phase de recherche » préliminaire à court terme, comme par exemple lorsqu'une initiative est dirigée par un ou plusieurs pays en développement disposant de capacités limitées.

### Besoins en matière de financement

- 6.4 De nombreuses idées créatives sont souvent orientées vers la collecte de fonds pour réaliser des projets spécifiques qui appuient la mise en œuvre d'un Accord, et un soutien très généreux a été fourni par différentes sources à cette fin au cours des années. Tout ceci doit être encouragé et, espérons-le, continuera de croître davantage.
- 6.5 Dans le contexte du présent rapport, cependant, la principale question de politique générale concerne davantage la façon d'assurer un financement prévisible régulier qui permet de couvrir les principales dépenses de fonctionnement permanentes, pour assurer la survie d'un Accord (dans certains cas, comme mentionné dans la partie 3, ceci peut même nécessiter des mesures de sauvegarde contre les distorsions que peut provoquer le succès du financement de projets à court terme).
- 6.6 Les réunions des Parties/Signataires de l'Accord peuvent prévoir des budgets pour la mise en œuvre et indiquer des moyens de mobiliser les ressources nécessaires, comme par exemple par le biais des quotes-parts de contribution annuelle et/ou en invitant des contributions volontaires. Ceci n'est pas une garantie que les ressources indiquées se matérialiseront : des efforts supplémentaires doivent souvent être prodigués pour encourager un paiement, et (comme dans le cas de la Convention elle-même), les montants reçus sont souvent insuffisants.



- 6.7 Au niveau de la COP à la CMS, des demandes de soutien sont faites régulièrement, comme celle incluse le plus récemment dans la Résolution 10.16 (2011), qui « invite les Parties, les autres gouvernements et les organisations intéressées à fournir un appui financier volontaire et d'autres formes de soutien, dans la mesure du possible, pour l'exécution des accords existants et la conclusion des accords en cours d'élaboration ». Les contributions financières et en nature reçues suite à ces demandes sont documentées et reconnues dans les rapports présentés à la COP sur la mobilisation des ressources et les partenariats<sup>35</sup>.
- 6.8 Le Secrétariat procède activement à la collecte de fonds également, à la fois par des appels généraux pour répondre à une liste de besoins de financement spécifiques, y compris les besoins de financement des Accords, et par des démarches sur mesure ciblant des bailleurs de fonds spécifiques.
- 6.9 Il existe différents modèles de financement et de coordination par exemple. Certains Accords ont leur propre infrastructure autonome en la matière, tandis que d'autres Accords sont administrés par le Secrétariat de la CMS, avec ou sans budget. Dans un tel contexte, il n'est pas toujours très clair pour ceux qui proposent des nouveaux Accords quelle devrait être l'échelle de leur propre engagement.
- 6.10 Le Secrétariat de la CMS est particulièrement encouragé dans les Résolutions de la CMS (comme dans la Résolution 10.16 le plus récemment) à favoriser des partenariats avec les gouvernements et les organisations concernées, pour appuyer le fonctionnement efficace des Accords. En plus des travaux effectués volontairement et avec succès dans ce domaine<sup>36</sup>, le Secrétariat de la CMS s'est parfois retrouvé confronté à des attentes élevées en ce qui concerne la collecte de fonds, du fait de sous-estimations par ceux qui proposent un Accord sur ce que devraient être leurs propres contributions. Ces attentes élevées n'ont pas été satisfaites au cours des récentes années, suite à des coupes dans les budgets de coordination centrale, à un moment où la famille des instruments de la CMS continuait de croître. Ceci est examiné plus avant sous le titre « Pression sur la gestion des Accords » dans la partie 3.
- 6.11 Il conviendra donc peut-être de définir plus explicitement les besoins prévus en matière de financement pour un Accord et la façon dont ces besoins seront satisfaits, en élaborant un budget prévisionnel.

---

<sup>35</sup> Plus récemment à la COP10 (2011), dans les documents Conf. 10.19 et Conf. 10.28, respectivement.

<sup>36</sup> Y compris le « Programme de champions des espèces migratrices », élaboré par le Secrétariat, en consultation avec la Famille CMS. Un but important de ce programme est d'assurer un financement prévisible au cours du temps, y compris pour assurer le fonctionnement des Accords.

## 7. Gestion des Accords : coordination

- 7.1 La plupart des questions de « politique générale » relatives à la coordination des Accords ont été traitées dans d'autres parties du rapport. Les principales avancées dans l'avenir concerneront sans doute l'élaboration d'une même compréhension plus explicite entre tous ceux qui sont concernés (y compris ceux qui proposent des nouveaux Accords), au sujet d'une coordination minimum requise pour un Accord, et sur les conséquences de la nécessité d'assurer une telle coordination de manière durable.
- 7.2 Les attentes à l'égard du siège du Secrétariat de la CMS comme fournisseur « par défaut » de la coordination des MdE, lorsqu'une coordination n'est pas assurée autrement, ont augmenté à un moment où les ressources dont le Secrétariat dispose ont diminué (comme indiqué dans les précédentes parties). Cette tendance a des répercussions à la fois sur le futur potentiel de croissance et sur la viabilité de certains Accords existants. La COP a donc fait preuve de prudence au sujet de l'élaboration de nouveaux Accords (Résolution 9.2) et a étudié la possibilité de simplifier le système (par le biais de la Structure future).
- 7.3 Ces facteurs sont aussi à la base du critère x) proposé ici, lequel vise à ce que toute proposition de nouvel Accord confirme l'existence d'une ou plusieurs entités désignées qui offrent (en garantissant, de préférence) de conduire ou de coordonner la mise en œuvre de l'Accord de façon permanente après son adoption.
- 7.4 Bien qu'on ne puisse pas présumer que le Secrétariat de la CMS jouera un tel rôle, il peut y avoir bien sûr des circonstances dans lesquelles ceci pourrait être la meilleure solution (peut-être lorsque plusieurs MdE ayant des besoins semblables peuvent être administrés ensemble de façon efficace, par exemple). Dans ces cas-là, les sources de financement du personnel et des activités devraient bien sûr être examinées (voir la partie 6).
- 7.5 Il pourrait être utile également de faire une brève compilation supplémentaire des expériences d'utilisation de méthodes efficaces et des enseignements tirés de certains aspects essentiels de la coordination des Accords, tels que des normes et des attentes de base. Bien que chaque Accord soit unique à de nombreux égards, des renseignements adéquats de ce type pourraient aider à promouvoir des bonnes pratiques et à appuyer d'autres entités qui souhaiteront peut-être avoir un tel rôle dans l'avenir.

## 8. Gestion des Accords : suivi et évaluation

- 8.1 Une politique générale pour les Accords de la CMS serait incomplète sans un certain nombre de principes applicables au système de suivi et d'évaluation qui seront utilisés pour chaque instrument, et un point de vue sur la façon dont une vue d'ensemble est créée (et utilisée) pour l'ensemble de la Famille CMS. Ceci concerne le fonctionnement des Accords existants; mais cette question doit être examinée également dans les propositions de nouveaux Accords, dans le cadre du critère iii) (définir les buts) (partie 5).
- 8.2 La Résolution 10.9 de la COP sur la Structure future de la CMS a inclus, dans sa liste d'activités figurant à l'annexe (comme point 12) « Élaborer une politique selon laquelle le suivi de la mise en œuvre doit faire partie de tout futur MdE; élaboration et/ou utilisation d'indicateurs pour assurer un suivi de l'efficacité des Accords; examen de la mise en œuvre et de l'efficacité des MdE au niveau de la COP; après une période de temps définie, le Secrétariat de la CMS doit rendre compte de la mise en œuvre des MdE ».

### Pratiques actuelles

- 8.3 Comme pour beaucoup d'autres aspects examinés dans le présent rapport, les arrangements en matière de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports concernant la mise en œuvre varient considérablement selon les Accords. À une extrémité, on trouve des Accords à grande échelle et bien établis, tels que l'AEWA<sup>37</sup> ou le MdE sur les tortues marines IOSEA<sup>38</sup>, qui bénéficient de traditions scientifiques riches en données, de cadres de planification des travaux systématiques, et d'outils de gestion de l'information relativement sophistiqués<sup>39</sup>. À l'autre extrémité, on trouve des MdE comme celui sur les mammifères aquatiques d'Afrique occidentale<sup>40</sup>, qui ont eu du mal à atteindre une masse critique pour pouvoir fonctionner en général, et pour lesquels le suivi et l'évaluation n'ont pas été une priorité à ce jour.
- 8.4 Au moins pour les MdE de plus petite envergure, on observe en général un manque de données communiquées sur les activités de mise en œuvre à l'échelle nationale; n'importe quelle amélioration à ce sujet serait intrinsèquement souhaitable, tant pour les Parties à ces Accords que pour les groupes de parties prenantes plus larges, y compris la CMS.
- 8.5 Comme base pour améliorer cette situation d'une manière plus systématique, il serait utile tout d'abord d'effectuer un bref examen des processus de suivi, d'évaluation et d'établissement des rapports qui existent actuellement pour chacun des 26 Accords, comprenant peut-être quelques observations sur leurs

37 L'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (1995).

38 Le Mémoire d'entente sur la conservation et la gestion des tortues marines et de leurs habitats dans la région de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-est (IOSEA) (2001).

39 Le MdE sur les tortues marines IOSEA a innové en utilisant des nouvelles méthodes de présentation des rapports nationaux en ligne et, en 2012, l'AEWA a été le premier instrument de la CMS à utiliser un nouveau « système de présentation des rapports en ligne de la Famille CMS », élaboré conjointement avec le PNUE-WCMC. L'AEWA dispose aussi d'un Plan stratégique, permettant d'évaluer les rapports sur la mise en œuvre, en termes de progrès accomplis pour atteindre un cadre d'objectifs habituellement adopté sur neuf ans.

40 Mémoire d'entente sur la conservation des lamantins et des petits cétacés d'Afrique occidentale et de Macaronésie (2008).

points forts et leurs points faibles respectifs, et des enseignements qui ont peut-être été tirés en matière de bonnes pratiques. Un tel examen n'entre pas dans le champ d'application du présent rapport.

### **Maintenir une vue d'ensemble et améliorer la cohérence**

- 8.6 Comme mentionné plus haut, les Parties à un Accord auront un intérêt particulier à évaluer s'il est mis en œuvre comme prévu, et si ses objectifs sont atteints ou non. D'autre part, toutes les parties prenantes du système de la CMS dans son ensemble ont un intérêt semblable à avoir des renseignements sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des instruments de la « famille » de la Convention.
- 8.7 Le paragraphe 5 b) de l'Article VII de la Convention demande à la COP de procéder à un examen de l'application de la Convention, qui peut inclure en particulier un examen des progrès accomplis dans la conservation des espèces inscrites aux Annexes I et II. Le paragraphe 4 h) de l'Article IX (tel que complété par la Résolution 3.5 en 1991) demande au Secrétariat de fournir des informations sur les Accords. Dans un tel contexte, la pratique établie veut que le Secrétariat fournisse à chaque session de la COP un rapport consolidé qui examine les progrès accomplis dans l'application des Accords conclus au titre de l'Article IV<sup>41</sup>. Les sources d'information utilisées incluent les rapports des réunions techniques et des réunions des Parties/Signataires, ainsi que les rapports remis à la COP pour les Accords qui ont leurs propres Secrétariats. Il n'existe aucun format particulier pour ces rapports consolidés.
- 8.8 Un des buts d'une telle vue d'ensemble est d'évaluer les buts stratégiques pertinents pour l'élaboration et l'exécution de nouveaux Accords, qui ont été adoptés au niveau de la Convention, dans le Plan stratégique par exemple. Le Plan stratégique actuel (le troisième), prolongé et actualisé pour couvrir la période 2006-2014 (inclus le plus récemment dans l'annexe à la Résolution 10.5, en 2011) comprend comme objectif 2.5 : « l'Annexe II est réexaminée régulièrement et les opportunités d'arrangements en vue d'une collaboration internationale (accords inclus) à une échelle appropriée et résultant en un gain optimal en termes de conservation sont saisies ». Les indicateurs adoptés pour cet objectif concernent uniquement le nombre de nouveaux Accords.
- 8.9 L'objectif 3.2 (« le niveau de participation aux travaux de la CMS des non-Parties comme cible prioritaire a augmenté ») comprend un indicateur approximatif basé sur le nombre de pays qui ont adhéré à la CMS et/ou contribuent aux Accords. L'objectif 4 (« renforcer le rôle de supervision et d'unification de la CMS en matière de conservation et de gestion des espèces migratrices ») comprend un indicateur basé sur le nombre de Parties ou de Signataires d'un Accord. L'objectif 4.2 (« la contribution des Accords et des Mémoires d'entente à la réalisation des buts inscrits dans le Plan Stratégique de la CMS est examinée conjointement, et des mesures appropriées sont élaborées pour combler les lacunes identifiées ») ne dispose d'aucun indicateur en tant que tel, mais il est évalué dans le cadre d'examens effectués par les groupes taxonomiques, par exemple.

41 Plus récemment par exemple dans les documents de la COP Conf. 5.9 (1997), Conf. 6.9 (1999), Conf. 7.9.1 (2002), Conf. 8.10 (2005), Conf. 9.9 (2008) et Conf. 10.9 (2011).

- 8.10 Le Plan stratégique encourage les Accords à utiliser des systèmes semblables (les uns par rapport aux autres) pour la planification et l'établissement de rapports, pour faire en sorte qu'ils soient chacun adéquatement intégrés et stratégiquement harmonisés avec la Convention, comme contribution pour atteindre l'objectif 4.2. Les suggestions formulées à cette fin, qui sont reproduites également dans la Résolution 8.5 (2005), puis réaffirmées dans la Résolution 9.2 (2008), sont :
- i) d'élaborer leurs propres plans stratégiques ou de mise en œuvre reliés, dans la mesure du possible, au Plan Stratégique de la Convention par un système de cadres logiques en cascade illustrant la manière dont leurs travaux contribuent à la réalisation des buts et des objectifs de la CMS;
  - ii) d'utiliser un système d'établissement des rapports nationaux entièrement harmonisé avec le système de la Convention;
  - iii) de mettre à disposition leurs informations, par le biais du Système de gestion de l'information de la CMS;
  - iv) de fournir en temps voulu les informations et les contributions requises pour atteindre les objectifs et les jalons inscrits dans le Plan Stratégique de la CMS.
- 8.11 La proposition de futur Plan stratégique pour les espèces migratrices 2015-2023, dans la version disponible au moment de la rédaction du présent rapport (deuxième version du Plan stratégique, février 2014) n'approfondit pas davantage cette question et indique simplement que toutes ces questions opérationnelles seront abordées dans un Guide d'accompagnement sur la mise en œuvre, qui sera rédigé à une date ultérieure.

### **Principes communs minimums**

- 8.12 Il n'est pas nécessaire d'être trop normatif en ce qui concerne des principes communs. Les Accords sont conçus pour être des instruments autonomes, et les Accords plus larges, mieux établis et dotés d'institutions qui fonctionnent seront capables de concevoir des systèmes de suivi et d'évaluation adaptés à leurs propres besoins.
- 8.13 Cependant, il sera utile pour tous les Accords d'avoir un certain degré de compréhension commune au sujet des pratiques testées et nouvelles, d'un système de partage de connaissances utile, et de la possibilité, le cas échéant, de regrouper ou de coordonner des ressources et d'utiliser une même approche. Les Accords de plus petite envergure aux capacités limitées bénéficieront en particulier de telles orientations et d'un tel soutien.
- 8.14 En accord avec cette démarche, il sera souhaitable également de rechercher un certain niveau de convergence volontaire et d'harmonisation des principes dans l'ensemble du système de la CMS, de sorte que le programme mondial de conservation des espèces migratrices dans son ensemble soit suffisamment cohérent à cet égard. Des normes communes de gestion de l'information, et des attentes minimums en matière de suivi et d'établissement de rapports, ont donc un rôle à jouer.

- 8.15 En conséquence, tous les Accords, qu'ils soient grands ou petits, existants ou proposés, pourraient être encouragés à avoir un cadre d'évaluation simple et facile à utiliser (s'il n'est pas déjà en place), comprenant au moins les éléments minimums ci-après :
- Une déclaration ou une description sur la façon dont le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports seront effectués pour l'Accord concerné;
  - Une définition au moins de certains objectifs fondamentaux qui peuvent être mesurés, ainsi qu'une définition des principales mesures qui seront utilisées pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de chaque objectif;
  - Une distinction entre : a) les progrès accomplis dans la réalisation des activités<sup>42</sup>; et b) les progrès accomplis en vue d'atteindre des résultats (écologiques)<sup>43</sup>; avec au moins une mesure pouvant faire l'objet d'un suivi périodique, définie pour chacun d'entre eux;
  - Une capacité à démontrer une cause logique permettant d'attribuer des résultats à des activités menées au titre de l'Accord (les résultats de cette relation deviennent ensuite une mesure de l'efficacité de l'Accord);
  - Des méthodes pour recueillir et analyser les informations, qui sont suffisamment exhaustives, cohérentes, transparentes et fiables à cette fin;
  - Un engagement à produire des informations de façon périodique et en temps voulu, tant pour les processus de gouvernance de l'Accord lui-même que pour des synthèses pertinentes à l'échelle du système de la CMS;
  - Des efforts prodigués pour relier les conclusions du suivi et de l'évaluation aux buts stratégiques et aux objectifs adoptés par la CMS (dans le Plan stratégique pour les espèces migratrices, par exemple), et aux objectifs de l'Accord lui-même.
- 8.16 Il sera souvent utile d'utiliser un outil tel qu'une analyse fondée sur un cadre logique pour aider à organiser le fondement d'un système de suivi et d'évaluation. Ceci peut être aussi simple que quelques lignes seulement (qui contribueront néanmoins à une responsabilisation et à une rigueur intellectuelle), ou bien un outil de planification plus complexe pour un programme à grande échelle et comprenant de multiples éléments<sup>44</sup>.
- 8.17 Les hypothèses de départ sur ce qui constitue un « succès » varient considérablement. Les résultats ultimes pour les Accords de la CMS doivent bien sûr concerner l'état de conservation des espèces migratrices. Bien qu'il soit naturel de vouloir évaluer un Accord de la même façon qu'on évalue un programme de conservation, ceci peut toutefois minimiser la fonction remplie par les cadres de coopération multilatéraux en veillant à assurer le respect des normes internationales par les gouvernements et en instaurant un climat de réciprocité pour empêcher que des nouveaux problèmes surgissent. Lorsqu'on évalue le succès des Accords dans ces termes, il s'agit moins de déterminer comment ils conduisent à de nouvelles réussites pionnières, mais plutôt de

42 Par exemple, les institutions maintenues; les programmes réalisés; les tendances dans l'augmentation d'une participation.

43 Par exemple, les tendances dans l'état de conservation des espèces ciblées, y compris les menaces.

44 Il pourra par exemple définir et adopter un système de buts, objectifs, objectifs ciblés, activités, produits attendus, résultats escomptés, indicateurs, jalons, sources de vérification, risques, hypothèses de départ, et partage des responsabilités. Comme exemple d'Accord lié à la CMS, voir le Plan stratégique 2009-2017 de l'AEWA (figurant dans l'annexe à la Résolution 4.7 MOP AEWA 2008; disponible à l'adresse : <http://www.unep-aewa.org/en/meeting/4th-meeting-parties-aewa> ).

- savoir comment ils contribuent à assurer des bonnes pratiques minimums améliorées, respectées par tous.
- 8.18 L'établissement de rapports rend les progrès accomplis (et les obstacles rencontrés) intelligibles et renforce la responsabilité<sup>45</sup>. L'établissement de rapports efficace, cependant, ne s'arrête pas là, et va plus loin en fonctionnant comme une partie d'un ensemble d'informations en boucle. L'échange d'information entre les pairs et l'examen par les organes directeurs et consultatifs devraient donc être conçus de manière à faciliter des enseignements (à la fois positifs et négatifs) et une adaptation des futures actions à la lumière des conclusions émises, selon que de besoin.

---

<sup>45</sup> Un examen exhaustif de l'établissement des rapports dans le contexte de la CMS est fourni dans le « Manuel pour les correspondants nationaux de la CMS et ses instruments » (PNUE/Secrétariat de la CMS et PNUE/Secrétariat de l'AEWA, 2013). Des orientations améliorées sur l'établissement des rapports nationaux, en ce qui concerne le suivi et l'évaluation des Accords, pourraient être utilement intégrées dans des futures mises à jour de ce Manuel.

## ANNEXE 2

## PROJET DE RESOLUTION

## CRITÈRES D'ÉVALUATION DES PROPOSITIONS DE NOUVEAUX ACCORDS

*Rappelant* que l'Article IV de la Convention prévoit la conclusion d'accords pour les espèces migratrices et d'ACCORDS pour les espèces inscrites à l'Annexe II de la Convention, en particulier pour celles dont l'état de conservation est défavorable;

*Notant* que dans le langage courant et dans la présente résolution, le terme « Accords » est utilisé au sens générique pour désigner les ACCORDS, Accords et Mémoires d'entente, selon le contexte;

*Reconnaissant* que l'élaboration et la gestion des Accords sont subordonnées aux ressources disponibles, *se félicitant* des efforts continus prodigués par le Secrétariat, conformément aux Résolutions 7.7, 8.5, 9.2 et 10.16, pour encourager des partenariats avec les gouvernements et les organisations concernées afin de soutenir le fonctionnement des Accords au titre de la Convention, et *exprimant sa reconnaissance* pour le généreux soutien de ce type apporté à ce jour par de nombreux gouvernements et organisations, y compris les contributions financières et en nature mentionnées dans le document PNUE/CMS/COP11/Doc.14.4;

*Rappelant* que le paragraphe 41 du Plan stratégique de la CMS 2006-2014 a recommandé un certain nombre de mesures pour s'assurer que les Accords utilisent des systèmes semblables pour planifier et présenter leurs travaux, de sorte qu'ils soient stratégiquement harmonisés avec la Convention;

*Rappelant également* que dans la Résolution 10.16, les Parties ont décidé qu'un certain nombre de considérations doivent être examinées lorsque des propositions de nouveaux Accords sont faites, y compris une disposition prévoyant qu'une proposition ne sera plus considérée comme une proposition en cours d'élaboration si aucune expression claire d'intérêt ou offre de conduire ce processus ne voit le jour au bout d'une certaine période, et a demandé au Secrétariat d'élaborer, pour examen et adoption à la présente réunion, une politique pour l'élaboration, la dotation en ressources et la gestion des Accords, dans le contexte de la Résolution 10.9 sur la structure et les stratégies futures de la CMS et de la Famille CMS;

*Rappelant en outre* la Résolution 10.9, par laquelle les Parties ont, entre autres, adopté une liste d'activités à réaliser en 2012-2014, dont une évaluation des Mémoires d'entente de la CMS et de leur viabilité (activité 16.3), l'établissement de critères au regard desquels les propositions de nouveaux Accords seront évaluées (activité 12.3), et l'élaboration d'une politique exigeant que le suivi de la mise en œuvre fasse partie intégrante de tout futur MdE (activité 12.5);



*Prenant note* du rapport fourni par le Secrétariat dans le document PNUE/CMS/COP11/Doc.22.3 sur une évaluation des MdE de la CMS et de leur viabilité;

*Prenant note également* du rapport fourni par le Secrétariat dans le document PNUE/CMS/COP11/Doc.22.2 sur une politique pour l'élaboration, la dotation en ressources et la gestion des Accords de la CMS, et *exprimant ses remerciements* au Gouvernement allemand pour son généreux soutien financier apporté à ces travaux;

*La Conférence des Parties à la  
Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage*

1. *Demande* au Secrétariat et au Conseil scientifique, *prie instamment* les Parties et *invite* les autres parties prenantes concernées à appliquer les critères figurant dans l'annexe à la présente résolution dans le cadre de l'élaboration et l'évaluation des propositions de futurs Accords;
2. *Prie instamment* tous les États de l'aire de répartition des Accords existants au titre de la Convention qui ne l'ont pas encore fait, de signer ou de ratifier ces Accords, ou d'y adhérer, selon qu'il convient, et de contribuer activement à leur mise en œuvre;
3. *Invite* les Parties, les autres gouvernements et les organisations intéressées à fournir un appui financier volontaire et d'autres formes d'appui, lorsque cela est possible, pour assurer un fonctionnement efficace des Accords au titre de la Convention;
4. *Prie* le Secrétariat de poursuivre ses efforts pour rechercher des partenariats avec des gouvernements et des organisations concernées, afin d'appuyer et de renforcer le fonctionnement efficace des Accords au titre de la Convention;
5. *Abroge* les paragraphes 5 et 6 de la Résolution 10.16.

## **CRITÈRES D'ÉVALUATION DES PROPOSITIONS DE NOUVEAUX ACCORDS**

Le principal élément de l'approche suggérée pour élaborer des Accords est une méthode d'évaluation systématique des possibilités, des risques, du caractère approprié et de la priorité relative de toute nouvelle proposition d'élaboration d'un Accord. Ceci inclut de tester ces propositions au regard d'une série de critères. Un formulaire type pourrait être mis au point, peut-être sous forme de questionnaire, pour capturer les informations requises afin que chaque proposition puisse être examinée par le Conseil scientifique, le Comité permanent et la COP. Ajoutées aux informations indiquant comment la proposition répond aux critères, de telles informations donneraient des précisions sur les personnes ayant un rôle de chef de file, les prévisions budgétaires et d'autres détails connexes.

Les critères ci-dessous sont un résumé des critères proposés dans le rapport intitulé « Élaboration, dotation en ressources et gestion des Accords de la CMS – une politique générale » (PNUE/CMS/COP11/Doc.22.2)<sup>46</sup>. D'autres conseils sur les questions à examiner dans le cadre de chaque critère sont fournis dans ce rapport.

Les critères peuvent être appliqués avec une certaine souplesse, vu la diversité des formes que peuvent prendre les Accords de la CMS et la diversité des situations qu'ils gèrent. En principe, cependant, plus les éléments fournis à l'appui d'une proposition sont objectifs et transparents, plus la proposition a de chances d'aboutir.

Certains critères pourraient constituer une norme absolue pour déterminer le bien-fondé d'une proposition (comme le critère iii) sur un but clair, ou le critère ix) sur les perspectives de leadership); tandis que d'autres critères pourraient être utilisés d'une manière plus relative, pour comparer deux propositions ou plus qui sont en concurrence pour être prioritaires. Dans tous les cas de figure, les informations consolidées devraient fournir, autant que possible, une évaluation équilibrée des avantages et des risques liés à chaque question traitée, plutôt qu'être considérées uniquement comme un outil de persuasion.

### **i) Priorité en matière de conservation**

*Les propositions devraient préciser la gravité du besoin de conservation, en ce qui concerne par exemple le degré de mise en danger ou de l'état de conservation défavorable des espèces, tel que défini par la Convention, et le niveau d'urgence nécessitant une forme particulière de coopération internationale. Il conviendra*

---

<sup>46</sup> De nombreuses questions abordées par ces critères sont aussi des questions valides pour les Accords déjà en place, par exemple lors de l'évaluation de leur viabilité continue.

*peut-être aussi de décrire les liens avec les questions de migration et la confiance dans les données scientifiques qui sous-tendent la proposition.*

**ii) Exécution d'un mandat spécifique existant de la COP**

*Les propositions devraient indiquer comment elles répondent à des objectifs particulièrement pertinents énoncés dans les stratégies de la CMS et d'autres décisions des Parties.*

**iii) But défini clair et spécifique**

*Les propositions devraient définir les résultats attendus en matière de conservation, et devraient en particulier indiquer clairement la façon dont les espèces ciblées bénéficieront ou devraient bénéficier d'une coopération internationale. Plus le but énoncé est spécifique, réaliste et mesurable, mieux ce sera. Les propositions devraient aussi tenir compte (selon qu'il convient) de l'Article V de la CMS.*

**iv) Absence de meilleures solutions à l'extérieur du système de la CMS**

*Les propositions devraient comparer l'option d'un Accord de la CMS avec d'autres options possibles à l'extérieur des mécanismes de la Convention, et expliquer pourquoi un Accord de la CMS constitue le meilleur moyen de répondre au besoin de conservation défini.*

**v) Absence de meilleures solutions à l'intérieur du système de la CMS**

*Les propositions devraient comparer l'option d'un Accord de la CMS avec d'autres options disponibles à l'intérieur du système de la Convention (telles que des « actions concertées », des plans d'action internationaux pour des espèces et d'autres initiatives en matière de coopération), et expliquer pourquoi un Accord de la CMS constitue le meilleur moyen de répondre au besoin de conservation défini.*

**vi) Si un instrument de la CMS est préférable, l'extension d'un Accord existant n'est pas faisable**

*Les propositions devraient montrer qu'il existe des raisons impérieuses justifiant qu'une solution ne peut pas être trouvée en élargissant le champ d'application taxonomique ou géographique d'un Accord existant.*

**vii) Perspectives de financement**

*Les propositions devraient montrer qu'il existe de bonnes perspectives de financement. La proposition ne doit pas forcément démontrer qu'un financement complet est en place avant de pouvoir approuver la proposition, mais elle devrait fournir une évaluation (et des garanties) concernant un financement probable. Il sera utile d'inclure un budget prévisionnel, d'évaluer le niveau de financement minimum requis pour lancer l'Accord, et d'indiquer dans quelle mesure le plan de financement est considéré comme durable.*

**viii) Synergies et rentabilité**

*Les propositions devraient indiquer les possibilités de relier l'Accord proposé à d'autres initiatives, de sorte que la valeur de tous soit renforcée (par exemple par des économies d'échelle, ou des nouvelles possibilités offertes en conjuguant les efforts, qui n'existeraient pas autrement, etc.). Ces possibilités peuvent aussi inclure des effets catalyseurs et des avantages connexes (secondaires). Les propositions devraient préciser les ressources dont elles ont besoin, mais aussi relier ces ressources à l'ampleur de l'impact attendu, afin de pouvoir déterminer le rapport coût-efficacité de l'Accord proposé.*

**ix) Perspectives de leadership dans le cadre de l'élaboration de l'Accord**

*Les propositions devraient montrer qu'elles ont de bonnes perspectives de leadership dans le cadre du processus d'élaboration de l'Accord, telles qu'un gouvernement ou un autre organisme faisant une proposition ferme de conduire le processus de négociation, d'accueillir des réunions et de coordonner la collecte de fonds.*

**x) Perspectives de coordination de la mise en œuvre de l'Accord**

*Les propositions devraient montrer qu'il existe de bonnes perspectives de coordination de la mise en œuvre de l'Accord sur une base permanente après son adoption (telles que l'hébergement d'un secrétariat, l'organisation de réunions et la gestion de projets).*

**xi) Faisabilité à d'autres égards**

*Les propositions devraient examiner toutes les autres questions importantes relatives à la faisabilité en pratique du lancement et du fonctionnement de l'Accord (comme la stabilité politique ou les obstacles diplomatiques à la coopération).*

**xii) Chances de succès**

*En plus d'évaluer la probabilité qu'un Accord proposé puisse être appliqué (critères vii), x) et xi) ci-dessus), les propositions devraient évaluer la probabilité que sa mise en œuvre aboutisse aux résultats escomptés. Les facteurs de risques à prendre en considération incluent : les incertitudes au sujet des effets écologiques; l'absence de « mécanisme d'héritage » pour assurer le maintien des résultats obtenus; les activités menées par d'autres entités qui peuvent limiter ou annuler les résultats de l'Accord.*

**xiii) Ampleur de l'impact probable**

*Afin d'établir une priorité entre plusieurs propositions qui peuvent être égales à d'autres titres, les propositions devraient fournir des informations sur : le nombre d'espèces, le nombre de pays ou l'étendue de la zone qui bénéficieront de l'Accord;*

*la possibilité d'avoir des effets catalyseurs et multiplicateurs; et tout autre aspect lié à l'ampleur de l'impact dans son ensemble.*

#### **xiv) Dispositions concernant le suivi et l'évaluation**

*Les propositions devraient indiquer la façon dont la réalisation des buts définis au titre du critère iii) peut être mesurée et communiquée. Des bonnes pratiques à cet égard incluent la mise en place d'un cadre d'évaluation simple et facile à utiliser, comprenant au moins les éléments minimums ci-après :*

- *Une déclaration ou une description sur la façon dont le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports seront effectués pour l'Accord concerné;*
- *Une définition au moins de certains objectifs fondamentaux qui peuvent être mesurés, ainsi qu'une définition des principales mesures qui seront utilisées pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de chaque objectif;*
- *Une distinction entre : a) les progrès accomplis dans la réalisation des activités<sup>47</sup>; et b) les progrès accomplis en vue d'atteindre des résultats (écologiques)<sup>48</sup>; avec au moins une mesure pouvant faire l'objet d'un suivi périodique, définie pour chacun d'entre eux;*
- *Une capacité à démontrer une cause logique permettant d'attribuer des résultats à des activités menées au titre de l'Accord (les résultats de cette relation deviennent ensuite une mesure de l'efficacité de l'Accord);*
- *Des méthodes pour recueillir et analyser les informations, qui sont suffisamment exhaustives, cohérentes, transparentes et fiables à cette fin;*
- *Un engagement à produire des informations de façon périodique et en temps voulu, à la fois pour les processus de gouvernance de l'Accord lui-même et pour des synthèses pertinentes à l'échelle du système de la CMS;*
- *Des efforts prodigués pour relier les conclusions du suivi et de l'évaluation aux buts stratégiques et aux objectifs adoptés par la CMS (dans le Plan stratégique pour les espèces migratrices, par exemple), et aux objectifs de l'Accord lui-même.*

---

47 Par exemple, les institutions maintenues; les programmes réalisés; les tendances dans l'augmentation d'une participation.

48 Par exemple, les tendances dans l'état de conservation des espèces ciblées, y compris les menaces.