



## 16<sup>ÈME</sup> RÉUNION DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE LA CMS

*Bonn, Allemagne, 28-30 juin 2010*

PNUE/CMS/ScC16/Doc 23

Point 11.2 de l'ordre du jour

### **OPTIONS CONCERNANT L'AVENIR DU SMALL GRANTS PROGRAMME**

*(Préparé by Pierre Devillers, vice-président du conseil, en consultation avec les conseillers qui ont participé à la réunion de planification de l'activité (Activity Planning Meeting), le 13 juin 2009)*

#### **Contexte**

1. Lors de sa quatorzième réunion, qui s'est tenue à Bonn du 14 au 17 mars 2007, le conseil scientifique a examiné les statuts des projets à petite échelle financés par la CMS. Le Dr. Marco Barbieri, scientifique et agent technique, a apporté une vue d'ensemble du Small Grant Programme de la CMS, en se concentrant sur son financement futur. Il a fourni un bref résumé des problèmes qui ont été soulevés dans le document CMS/ScC.13/Doc.4, soulignant le fait que le programme avait été principalement soutenu par des retraits de fonds issus des excédents du fond d'affectation spéciale de la Convention (Convention Trust Fund). Du fait que ces réserves étaient presque épuisées, la nécessité de plus en plus pressante de se tourner vers un financement par les actuelles cotisations des différentes parties de la Convention s'est fait sentir. Par ailleurs, du fait qu'au moins certains des scénarios de budgets qui devaient être examinés par la Conférence des parties ne garantissaient pas la disponibilité de fonds, il fallait s'assurer d'autres ressources par le biais de cotisations volontaires. Il affirma que les changements anticipés de financement pourraient demander que soit reconsidérée la façon dont les projets proposés sont identifiés et sélectionnés. Une approche consisterait à ce que le Conseil scientifique assemble une liste de projets prioritaires qui seraient adoptés par la Conférence des parties, laquelle pourrait être utilisée comme base pour tenter de trouver des ressources. On a demandé au Conseil scientifique de considérer le statut futur du Small Grant Programme (programme des petites donations) et la substance de toute recommandation qui sera faite à la Conférence des parties sur ce sujet.

2. Dans la discussion qui a suivi, le consensus a été général sur le fait que le Small Grant Programme constituait un outil vital pour mettre en œuvre le travail scientifique et de recherche de la Convention. Résumant la discussion, le président identifia un certain nombre de conclusions essentielles, parmi lesquelles: le Small Grant Programme reste une priorité importante pour la Convention et le Conseil scientifique, en particulier si l'on tient compte de l'influence que lui a conféré le financement; on devrait en particulier s'assurer que les projets qui font partie du Small Grant Programme sont viables; de tels projets ont été particulièrement importants pour les pays en voie de développement, qui parfois ont manqué de ressources pour se concentrer sur les questions environnementales; c'est le Conseil scientifique qui devrait continuer à sélectionner les projets; le conseil Scientifique devrait recommander à la Conférence des parties le soutien du Small Grant Programme et que le financement soit assuré par le biais du budget habituel de la Convention plutôt que par la biais de levées de fonds ad hoc.

3. Le président a donc préparé une déclaration sur le financement des projets de recherche et de conservation qui a été approuvée par la réunion et incluse dans le rapport qui sera porté à l'attention de la COP et de sa commission permanente. Voici ce que dit la déclaration : « *Ayant examiné, en partie à travers l'analyse conduite par ses groupes de travail taxonomiques, les réalisations de la première moitié des trois années 2005-2008, le Conseil scientifique réitère son opinion que les actions de conservation concrètes qu'il a identifiées, sélectionnées, hiérarchisées et recommandées afin qu'elles soient financées ont été et sont l'un des premiers atouts, et une marque commerciale unique de la Convention, ainsi que la principale voie à l'aide de laquelle la Convention contribuera à la cible de 2010. Le Conseil fait donc part de sa grande préoccupation concernant les difficultés de financement qui ont fait obstacle, pendant la première moitié des trois années, à la fois à la poursuite des actions en cours et à la mise en œuvre de nouvelles actions, ce qui contraste fortement avec la situation des périodes passées. Le Conseil scientifique considère que la garantie d'un financement sûr des activités qu'il examine et recommande est une exigence vitale si l'on veut que soient maintenues la qualité de ce que la Convention met en œuvre ainsi que sa pertinence pour une conservation efficace et si l'on veut en outre préserver la crédibilité et l'utilité du travail du Conseil scientifique. Un tel niveau de financement prévisible et de sécurité existait par le passé sous la forme d'un budget établi alloué par chaque COP, prélevé auprès des réserves de la Convention. Il semble qu'il y ait deux possibilités de recréer cette situation: • Soit la COP s'engage de nouveau à allouer un budget établi, prélevé sur ses ressources et ce, sans réduire le soutien apporté aux autres activités nécessaires de la Convention; • Ou bien le secrétariat développe son actuel programme de levée de fonds pour générer suffisamment de ressources permettant qu'une somme déterminée soit réservée aux projets sélectionnés par la procédure du Conseil*».

4. Lors de sa quinzième réunion, qui s'est tenue à Rome du 27 au 28 novembre 2008, le conseil scientifique a encore examiné la situation des projets à petite échelle financés par la CMS. Présentant le sujet, M. Barbieri, agissant en tant que scientifique et agent technique, a rappelé que la pratique qui consiste à financer des projets de conservation et de recherche à petite échelle sous le Small Grants Programme a réellement changé depuis la huitième réunion de la Conférence des parties auprès de la CMS en novembre 2005. Jusqu'à ce moment là, de tels projets étaient principalement financés par des ressources issues du fond d'affectation spéciale venant d'excédants. Le programme soutenait quelques 50 projets de conservation et de recherche sélectionnés par le Conseil scientifique et totalisant quelques 1,5 millions de dollars US. Cependant, depuis 2005, du fait de l'épuisement du fond d'affectation spéciale, ce système de financement a été remplacé par un autre reposant sur les contributions volontaires.

5. Au cours de la discussion qui a suivi, on a mis l'accent sur le fait que les projets à petite échelle étaient une vitrine indispensable pour les activités initiées par la CMS. Il s'agissait là de sa colonne vertébrale, des projets qui n'étaient pas les moins en vue par leur nature distincte et leur impact positif sur le terrain. On a donc estimé essentiel pour la poursuite de ces projets la mise en place d'un mécanisme de financement durable et prévisible ayant suffisamment de flexibilité pour une réponse rapide, ce qui suggérait qu'il était nécessaire de revenir à un financement du budget. En effet, un large soutien s'est exprimé pour une forte recommandation allant dans ce sens. S'il ne s'agit pas d'un prérequis, l'apport d'un capital de départ ou d'un financement parallèle local par des pays qui soumettent des propositions de projet avait aussi été suggéré comme moyen d'encourager le financement complémentaire. Parmi les arguments en faveur d'un financement du budget se trouve le fait que l'environnement – et encore moins, la conservation des espèces individuelles – n'était pas une priorité pour les pays en voie de développement du fait de la nécessité d'être compétitif et qu'ils ne seraient pas en position de mettre en place la Convention

sans un financement solide destiné à leurs projets de conservation à petite échelle. Un autre avantage de ces projets était que leur valeur excédait ce qu'ils coûtaient financièrement du fait qu'ils déclenchaient souvent d'autres activités liées à la conservation. Le Small Grants Programme était donc, une façon efficace et relativement bon marché de lancer de telles activités et d'initier de futurs accords. Une réallocation des ressources budgétaires pour améliorer l'efficacité de cet outil pourrait donc être extrêmement appropriée, étant donné en particulier qu'un manque de financement a été perçu comme un frein au développement dans le cas d'autres accords. Ce point de vue a été confirmé par le représentant de la convention sur la conservation des cétacés de la mer noire, la mer méditerranée et la zone atlantique contiguë (Accord sur la Conservation des Cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et de la zone Atlantique adjacente - ACCOBAMS), qui lors de la réunion a expliqué que les systèmes de financement reposant sur les contributions volontaires impliquaient tant d'incertitudes que fondamentalement ils ne fonctionnaient pas, alors qu'un système de financement alternatif pouvait donner des opportunités de synergie avec la famille CMS des accords. Étant donné le consensus écrasant autour de la revitalisation du Small Grants Programme par le biais d'une source de financement durable, le président a dit qu'il préparerait une forte recommandation dans ce sens, afin d'en discuter plus avant avec le Conseil en vue de la soumettre à la Conférence des parties.

6. Le président a donc préparé une déclaration qui a été appuyée par la réunion plénière en recommandant que celle-ci soit transmise à la Conférence des parties. Voici ce que dit la déclaration : *« Le Conseil scientifique considère le Small Grant Programme comme un outil essentiel, et peut être comme l'outil le plus essentiel, pour l'application de la Convention. Créé lors de la quatrième réunion de la Conférence des parties en 1994, de 1994 à 2005 le Small Grant Programme a été le principal instrument grâce auquel la Convention a pu apporter un capital de départ à des projets de conservation significatifs. Il a changé la nature de la Convention, la faisant passer d'un instrument administratif plutôt formel à un outil de conservation dynamique et respecté. On l'a utilisé pour préparer les plans d'action qui ont été à la base de nombreux accords conclus sous la Convention et pour soutenir les activités dans le domaine de la conservation. Il a eu un impact qui est allé bien au-delà des fonds mobilisés par la Convention car il s'agissait d'un puissant catalyseur générant des fonds beaucoup plus importants en provenance des états de l'aire de répartition mêmes ou de donateurs internationaux. Sans lui, un grand nombre de projets qui apportaient une contribution substantielle sous la forme d'une meilleure visibilité de la CMS et en résolvant des problèmes de conservation essentiels, n'auraient jamais été possibles, en particulier dans les pays en développement où par ailleurs les fonds n'auraient pas pu être autrement obtenus pour lancer des projets. Sans cette ressource sûre et prévisible, qui est alloué en fonction des besoins de conservation, la nature de la Convention serait profondément affectée et son attrait comme outil de conservation efficace gravement endommagé. Ce mécanisme essentiel a très bien fonctionné jusqu'en 2005. Lors de la dernière période de trois ans, un changement de politique a laissé le financement à la merci des caprices de l'intérêt des donateurs. Comme on pouvait s'y attendre, cette approche a échoué, car les actions les plus nécessaires sont, presque par définition, celles qui sont les moins susceptibles d'attirer l'intérêt des donateurs. En effet, cet intérêt est fortement orienté par le potentiel médiatique et privilégiera des domaines qui bénéficient déjà d'une large attention, plutôt que ceux dans lesquels la Convention est le meilleur ou le seul outil et donc là où elle peut réellement faire la différence. Le Conseil scientifique presse la Conférence des parties de prendre toutes les mesures nécessaires pour revitaliser et soutenir le Small Grant Programme sous la forme dans laquelle il se présentait entre 1994 et 2005, c'est à dire, celle d'une source prévisible et régulée de financement pour la conservation du monde réel, uniquement guidée par la nécessité de préserver et la qualité scientifique, et non par la séduction de donateurs*

*potentiels. Ce puissant plaidoyer a été exprimé dans des interventions lors de sessions plénières du Conseil scientifique par les conseillers pour la communauté européenne, les Pays-Bas, la Côte d'Ivoire, la France, la Belgique, l'Allemagne, le Kenya, le Burkina Faso, le Maroc, l'Australie, l'ancienne République Yougoslave de Macédoine, par six conseillers nommés pour la conférence et par le secrétaire de direction de l'ACCOBAMS, et a été soutenu à l'unanimité par le Conseil».*

7. Lors de la réunion du plan d'activités, tenue à Bonn le 13 juin 2009, les conseillers scientifiques présents ont remarqué que l'appel du conseil pour que le SGP (Small Grant Programme) soit correctement financé n'a pas eu d'écho auprès de la COP9, une réalité qui apparaît déjà au paragraphe 280 du rapport de la neuvième réunion de la Conférence des parties. Même l'allocation de 170 000 € présente dans le budget central pendant les trois ans pour le travail scientifique, à laquelle on fait allusion au paragraphe 280, n'a pas pu être considérée comme contribution au financement du SGP. En effet, Marco Barbieri a indiqué que ces ressources étaient nécessaires pour un certain nombre d'objectifs, y compris payer des consultants sur des questions spécifiques, qui normalement prendraient la plus grosse part du budget. Par ailleurs, l'invitation des parties aux COP8 et COP9 de réinvestir les 13% levés par la PNUE auprès de contributeurs volontaires pour les investir dans des projets de conservation et les réunions de soutien n'a pas jusqu'ici été suivie de résultats concrets.

8. Les conseillers ont aussi remarqué que la Convention bénéficiait toujours de l'élan initié par les quelques 1,4 millions dépensés sur des projets au cours des années passées, du capital de départ pour des projets pilotes, qui plus tard se sont développés à travers des programmes significatifs. Les parties avaient décidé de s'en remettre aux contributions volontaires, ce qui a eu pour résultat de n'avoir que quelques donateurs qui se partagent la plus grosse partie de la charge. Le climat économique signifiait probablement que les pays donateurs ne seraient pas aussi généreux qu'ils l'avaient été. Les donateurs étaient aussi plus sélectifs quant aux projets qu'ils soutenaient, il n'y avait donc aucune garantie que les projets les plus prioritaires pour la Convention seraient soutenus dans leur ensemble. Le financement était mal organisé, il était donc impossible pour le Conseil de gérer le programme dans son ensemble.

9. Bien que les Conseillers s'accordent sur le fait que les organismes décideurs de la Convention ne tiendraient aucun compte de leurs demandes répétées, il ne leur restait alors aucune autre option que de formellement présenter à la COP10 la désagréable vérité selon laquelle sans financement le Conseil ne peut pas faire son travail, une dernière tentative devant être faite pour trouver une solution satisfaisante. Une discussion précise a eu lieu sur les grands principes autour desquels une telle solution pourrait être développée de façon réaliste. Les Conseillers présents sont parvenus à un consensus avec le Secrétariat sur un mécanisme du type esquissé ci-dessous. On est parvenu à un accord selon lequel les Conseillers présents, de concert avec le Secrétariat, formuleraient des propositions qui seraient discutées par le Conseil dans son ensemble au ScC 16. Après cette discussion un document final serait préparé par le ScC et soumis de façon formelle à la COP.

### **Proposition d'un mécanisme de financement**

10. La question clé concernant la préservation de la crédibilité et l'utilité du travail du Conseil scientifique ainsi que l'attractivité de la Convention comme outil de conservation efficace passe par le rétablissement d'une source de financement sûre, prévisible et efficace pour des projets qui peuvent être examinés et sélectionnés par le Conseil scientifique au moyen d'une procédure réglementée reposant sur les besoins de conservation et par la suite surveillée par le Conseil. Il y a au moins quatre façons possibles de construire cette ressource:

## *1. Budget central*

11. La COP réserve au début de chaque période de trois ans une partie du budget central pour financer des actions de conservation sélectionnées par le Conseil scientifique. Il s'agit de l'ancienne procédure. C'est certainement la meilleure approche et celle qui a la préférence du Conseil scientifique, comme l'indique le ScC 13 et, formellement, le ScC 14 et le ScC 15. Elle fut de facto rejetée par la COP 8 et la COP 9, mais un changement d'attitude serait bien entendu le bienvenu.

## *2. Contributions volontaires par les parties*

12. Il s'agit de la direction choisie par la COP 8 et la COP 9. La difficulté ici est de s'assurer des conditions indispensables de la sécurité et de la prévisibilité des fonds, ainsi que de l'indépendance de la procédure d'évaluation du Conseil scientifique. Les ScC 14 et ScC 15 ont noté qu'avec les dispositions actuelles, celles-ci n'existaient pas. Une procédure possible qui les recréerait a été esquissée lors de la réunion du ScC en juin 2009 et se déroulerait comme suit :

13. Au début de chaque période de trois ans les parties s'engageraient à contribuer à un fond volontaire parallèle dédié au développement des programmes de conservation et à la préparation et mise en place des projets de lancement. Ces fonds seraient alloués au programme général et non aux projets affectés. Les donateurs pourraient cependant avoir une préférence pour un ou plusieurs des grands groupes taxonomiques qui sont définis dans le plan de travail du Conseil scientifique et/ou pour une ou plusieurs zones géographiques.

14. Avec un engagement ferme quant à la somme totale disponible, le Conseil scientifique pourrait sélectionner les projets au moyen des procédures qui avaient été établies et qui ont été appliquées avec succès jusqu'à ce que les fonds soient épuisés. Cela, comme par le passé, comprendrait une estimation de l'allocation budgétaire maximum et une identification des conseillers et opérateurs centraux.

15. Les contributions pourraient être en espèces ou en nature, à condition que, dans le second cas, le personnel mis à disposition soit directement sous la responsabilité d'un conseiller scientifique et que l'on satisfasse aux coûts d'exploitation, de sorte que toute partie de la préparation ou de la coordination du projet déléguée à ce personnel fasse partie intégrale du plan de travail du Conseil scientifique.

16. Du fait que l'allocation des contributions en espèces ou en nature avant l'identification des projets puisse soulever des difficultés au niveau des règles administratives de certaines parties, un système de «pot commun virtuel» inspiré du mécanisme qui a été introduit en vertu de l'Article 169 du traité EC pourrait être mis en place. Les parties promettraient de garantir leurs contributions, en espèce ou en nature, au début des trois années, sans qu'il soit nécessaire qu'elles les mettent immédiatement à disposition. Une fois que les projets ont été sélectionnés et que les conseillers et opérateurs centraux ont été identifiés, un plan de travail détaillé, une liste de ce qui doit être livré et les exigences budgétaires, seraient préparés pour chaque projet par le ou les conseillers centraux avec l'aide du préposé au soutien scientifique et technique du secrétariat de la CMS, et une partie des contributions en espèce ou en nature engagées serait allouée au projet, en prenant en compte, autant que faire se peut, les préférences indiquées par les donateurs. Une fois ce processus terminé pour un projet, les contributions qui y sont ainsi allouées seraient à la

disposition du secrétariat de la CMS ou, si le donateur le préfère, directement à la disposition de l'opérateur du projet. Dans les deux cas, le donateur serait totalement et explicitement associé aux projets et à aux avantages de sa conservation.

### *3 Levée de fonds*

17. Une des approches possibles suggérée par le ScC 14 consisterait pour le secrétariat à élargir son programme de levée de fonds pour générer suffisamment de ressources permettant qu'une somme déterminée soit réservée aux projets sélectionnés au moyen de la procédure du Conseil. C'est avec satisfaction que nous remarquons que cette proposition au moins a pu être entendue, car la nomination d'un agent chargé de la levée de fonds et dont le travail passé auprès du ScC est excellent, est un pas dans la bonne direction. Bien entendu, pour satisfaire aux critères de sécurité et de prévisibilité des fonds, ainsi qu'à l'indépendance de la procédure d'évaluation du Conseil scientifique, les fonds devront être levés avant que la procédure du ScC ne soit mise en œuvre. Néanmoins, les fonds levés après la procédure pourraient être utilisés pour réduire le recours au budget central, permettant ainsi à la réserve centrale de cumuler d'une période de trois ans à l'autre.

### *4. Contributions des opérateurs de projets*

18. Comme cela a été noté lors de la réunion de juin, les opérateurs de projet doivent être encouragés à un engagement de contribution lorsqu'ils présentent un projet pour qu'il soit étudié, comme l'encouragent, ou même le demandent, les autres programmes de financement. Cependant cela ne peut en aucun cas être imposé, car, comme dans le cas de la CMS, cela pourrait parfois décourager les opérateurs les plus satisfaisants à soumettre des propositions.

19. Une combinaison des quatre approches est probablement nécessaire. D'un côté, une expérience récente suggère que sans l'approche 2 (qui dans tous les cas représente la volonté de la COP), on ne pourra disposer de moyens suffisants. D'un autre côté, il est douteux que l'on puisse se passer entièrement d'un recours aux approches 1 et 3. En effet, une bonne partie de 2 et 4 peut être en nature et, sans une somme globale suffisante engagée en espèces, un financement adéquat des partenaires locaux sera difficile, en gardant toutefois à l'esprit que les petites donations sont destinées à la préparation et au développement des projets et non au financement réel d'efforts de conservations substantiels. Pour ceux-ci, l'utilisation des petites donations sera limitée aux actions – essentielles – de conception, d'ébauche, de promotion et de surveillance.

### **Action requise**

- Les membres du Conseil scientifique sont invités à considérer et donner leur point de vue sur la proposition pour l'avenir du programme.