

Résumé

Une affiliation naturelle : Développer le rôle des ONG au sein de la Famille de la Convention sur les espèces migratrices

Une analyse à l'attention du Groupe de travail sur le Plan stratégique de la CMS (août 2013)¹

1. En marge de la 10^{ème} Conférence des Parties (COP10) de la Convention sur les espèces migratrices (CMS), Migratory Wildlife Network (devenu maintenant Wild Migration) et les « Amis de la CMS » ont convoqué un *Dialogue avec la société civile* pour initier une discussion au sein de la société civile - définie pour cette réunion comme étant composée des organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que des scientifiques indépendants spécialistes de la faune et des experts en politique de la conservation - sur le programme de la CMS. Les points de vue formulés au cours du Dialogue ont suggéré qu'il serait bénéfique de d'exprimer clairement la relation actuelle entre les ONG et la CMS, en particulier à la lumière du processus de planification stratégique de la CMS sur le point de débiter. Il semblait évident que les engagements des ONG vis-à-vis de la Famille CMS n'étaient pas bien compris par les Parties à la Convention, et que les ONG et les organisations quasi non gouvernementales (Q-ONG) pourraient être des contributeurs plus efficaces si cela leur était facilité.

2. En recueillant les commentaires et les points de vue de la communauté des ONG sur la Famille CMS, la présente analyse, intitulée *Une filiation naturelle* constitue une première étape vers la construction d'une compréhension mutuelle entre les ONG, les Parties et Signataires de la Famille CMS et les Secrétariats qui agissent en leur nom. L'analyse a également cherché à préciser la manière dont les contributions des ONG étaient perçues par les Secrétariats de la CMS, et à faire part de réflexions d'autres organisations intergouvernementales (OI) et Q-ONG importantes telles que l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Certains commentaires sembleront évidents aux personnes ayant été étroitement impliquées dans le programme de la CMS – des déclarations souvent formulées oralement, mais rarement par écrit. Cela constitue peut-être la plus grande contribution de ce processus – l'expression claire de ce que beaucoup savent déjà afin que nous puissions collectivement tirer un trait et aller de l'avant avec des propositions constructives. C'est dans cet esprit que le document *Une affiliation naturelle* est proposé.

3. Les ONG ont toujours fait preuve d'un engagement considérable vis-à-vis de la Famille CMS, mais la poursuite de cette implication est constamment mise en balance par rapport à leurs engagements envers d'autres accords environnementaux multilatéraux (AEM). Les ONG comprennent que leur implication doit suivre un cycle et qu'elles doivent s'engager à participer avant et pendant les processus de la CMS afin de soulever des questions relatives aux espèces (menaces, état de conservation des espèces, liens avec d'autres AEM, impacts

¹ Prideaux, M., (2013) *A Natural Affiliation: Developing the Role of NGOs in the Convention on Migratory Species Family*, Wild Migration, Australia

d'autres décisions, etc.) et afin d'influencer les discussions et les accords. Elles savent qu'elles peuvent être nécessaires au soutien de la mise en œuvre sur le terrain, et beaucoup d'entre elles se préparent à cet objectif en développant des relations étroites avec les gouvernements et en recherchant des financements pour faciliter le travail avant, pendant et après les réunions. C'est ainsi que les ONG mesurent actuellement leur participation, mais leur engagement à long terme dépend toujours de l'évaluation des progrès accomplis entre les réunions dans le domaine de la conservation – quelle part de l'accord a effectivement été mise en œuvre ?

4. Elles espèrent que ces progrès seront signalés et sérieusement évalués, mais estiment souvent que ce n'est pas le cas. Leur évaluation interne devient alors simple – les menaces ont-elles diminué et/ou le statut de conservation des espèces s'est-il amélioré ? - l'engagement pris a-t-il été mis en œuvre ? Elles expriment une certaine frustration à poursuivre leur implication dans le programme de la CMS lorsqu'elles perçoivent un manque d'engagement gouvernemental dans la mise en œuvre, par exemple vis-à-vis des travaux de conservation sur le terrain ou des modifications législatives nécessaires pour évoluer conformément à l'accord. Dans de tels cas, elles commencent à réévaluer leur « implication ».

5. Cette situation est aggravée lorsque le travail qu'elles réalisent entre les réunions reste invisible dans le processus, ou n'est pas utilisé pour progresser vers les prochaines priorités.

6. D'autre part, de nombreux Secrétariats de la Famille CMS mesurent leurs résultats en termes de nombre de réunions tenues ou de groupes de travail organisés et de production en temps opportun de documents et de rapports. Ils mettent l'accent de manière compréhensible sur l'administration de la CMS ou de l'instrument de la CMS dont ils sont responsables. Par conséquent, lorsqu'ils considèrent les niveaux ou les types d'engagement des ONG, nombre d'entre eux les voient sous cet angle – en dénombrant le nombre d'ONG qui assistent aux réunions, aident à la production de documents ou contribuent à des groupes de travail qui facilitent les délibérations gouvernementales. Certains Secrétariats sont conscients que les principaux intervenants des États de l'aire de répartition non-Parties à la CMS sont les ONG, et dans ce cas, ils se mettent consciemment à travailler avec elles. Toutefois, seuls quelques Secrétariats prennent en compte la contribution des ONG aux progrès de la conservation lorsqu'ils évaluent leur implication.

7. Il est clair que la participation des ONG et les progrès réels de mise en œuvre dépendent de nombreux facteurs, et notamment de la dynamique politique concernant un problème ou une région particulière, ainsi que de la relation que les ONG entretiennent avec les gouvernements dans un contexte ou une région donnée. Les ONG se voient comme une ressource à laquelle la CMS peut faire appel mais le développement d'un processus structuré qui corresponde à l'époque actuelle et qui facilite une plus grande implication des ONG échappe à tout le monde.

8. Au cours des 40 dernières années, l'action diplomatique des ONG relatives à la faune est devenue plus coordonnée, efficace et cohérente. De nombreux diplomates des ONG ont une longue expérience directe avec les conventions clés relatives à l'environnement, et ont des connaissances plus techniques que certains de leurs homologues gouvernementaux sur les questions en débat. Ces ONG ont investi dans le renforcement de leurs capacités et compétences au cours du temps, ainsi que dans l'acquisition de connaissances et la sensibilisation du public. Elles ont coordonné leurs efforts pour devenir plus efficaces et plus cohérentes dans leurs approches.

9. Dans le même temps, les budgets gouvernementaux alloués aux questions environnementales ont été réduits. Les AEM liés à la faune sauvage ont une priorité politique

moins importante. Les contributions gouvernementales à ces AEM sont faibles par rapport à celles accordées à d'autres initiatives internationales telles que le commerce, l'aide ou les services humanitaires. Les gouvernements de nombreux pays en développement n'ont pas les budgets et le personnel nécessaires pour une mise en œuvre de base. Les Secrétariats des AEM arrivent à peine à s'acquitter de l'administration dont ils ont la charge, et n'ont pas les capacités suffisantes pour faire progresser réellement la mise en œuvre.

10. Il pourrait être opportun de considérer une nouvelle forme de « gouvernance collaborative », impliquant le secteur public, le secteur privé ainsi que la société civile, avec des dispositions qui pourraient compléter les ressources gouvernementales, développer de nouvelles solutions, et renforcer la mise en œuvre. Les ONG seraient prêtes à s'engager plus fortement et avec motivation, si une meilleure dynamique était ainsi créée.

11. Les ONG pourraient apporter plus si le processus se développait de sorte à mieux les inclure. La plupart des ONG qui ont contribué à la présente analyse considèrent actuellement la CMS comme une petite partie de l'ensemble de leur programme, mais seraient intéressées d'accroître leur participation si la mise en œuvre d'actions de conservation était plus forte dans la Famille CMS. Toutes les ONG ayant participé à cette analyse estiment que la Famille CMS est importante et veulent qu'elle soit aussi efficace que possible.

12. Une série de recommandations initiales issues de la présente analyse est proposée pour un examen plus approfondi par la Famille CMS. Cela constitue une première étape du débat qui doit se poursuivre au sein de la communauté des ONG, ainsi qu'entre les ONG, les gouvernements et les Secrétariats de la Famille CMS.

Recommandations de l'Affiliation naturelle

Renforcer l'importance du programme de la CMS

13. Renforcer le respect et la reconnaissance de l'autorité mondiale et du leadership de la CMS dans la conservation et la gestion des espèces migratrices de la CMS devrait être une priorité. Cela inclut le développement de moyens pour que le programme de la CMS soit plus sérieusement pris en compte par les gouvernements et que des mesures actives soient prises pour accompagner et promouvoir les réalisations de la Famille CMS.

14. *Les ONG recommandent de :*

Prévoir la participation de représentants de la CMS à des réunions clés avec un programme solide et visible et apporter un plaidoyer politique cohérent à d'autres AEM et processus internationaux ; renforcer la place de la Famille CMS dans d'autres processus internationaux, y compris dans le cadre de la mise en œuvre des Stratégies et Plans d'action nationaux pour la biodiversité (SPANB) ; héberger régulièrement des réunions ministérielles de haut niveau de la Famille CMS ; élaborer un budget CMS qui prévoit un financement de base pour la poursuite des stratégies de mise en œuvre ; fournir aux responsables gouvernementaux des régions clés les connaissances et le soutien nécessaires pour comprendre le programme CMS ainsi que l'avancée de sa mise en œuvre ; promouvoir des activités sur le terrain conçues pour rendre plus pertinente la politique de la CMS ; assurer la présence nord-américaine de la CMS et envisager une présence à Bruxelles ; s'assurer que les activités de la CMS relatives aux espèces et aux habitats sont suffisamment en vue pour que la Convention soit facilement reconnue comme un acteur de la mise en œuvre de la politique de la biodiversité.

Renforcer la mise en œuvre

15. La mise en œuvre constitue une question prioritaire pour la plupart des ONG qui ont participé à l'analyse. De nombreuses ONG ont souligné que la CMS a besoin d'un processus

de suivi et d'évaluation qui définisse et suive les principaux indicateurs relatifs à la mise en œuvre de la Convention. Certaines organisations ont estimé que la CMS a besoin d'un régime de conformité juridiquement contraignant.

16. Les ONG recommandent de :

Explorer la pertinence de la création d'un mécanisme de conformité pour la CMS ; rationaliser la production de rapports de la CMS et de ses instruments en un seul système et élaborer un processus d'évaluation qui utilise les informations de l'ensemble de la Famille CMS, y compris les contributions des ONG ; développer la culture de l'évaluation des obligations des gouvernements afin de renforcer la CMS.

Tirer le meilleur parti de l'architecture unique de la CMS

17. La Famille CMS offre des caractéristiques uniques en prévoyant des discussions politiques de haut niveau (à travers la Conférence des Parties à la CMS), ainsi que des activités et des plans d'action pour les espèces, détaillés à l'échelle des régions et coordonnés par des accords.

18. Les ONG recommandent de :

Renforcer le programme de la CMS pour influencer et pour contribuer à des composantes clés de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), de sorte qu'elles reflètent les priorités et les besoins de la CMS ; améliorer la cohésion stratégique à l'intérieur de la Famille CMS, les priorités et les résultats des accords de la CMS constituant des jalons dans la stratégie globale de la Convention ; consolider le système de rapport des activités de la Famille CMS en mettant en évidence l'importance de l'architecture de la CMS ; coordonner la production de rapports avec d'autres accords environnementaux multilatéraux afin d'améliorer l'efficacité ; faire un meilleur usage des groupes de travail ou des groupes d'experts techniques ; investir dans une présentation plus stratégique du site web ; investir fortement pour faciliter l'accès à distance aux réunions de la CMS et de ses instruments afin de susciter une participation plus large grâce à la vidéoconférence.

Améliorer l'implication des ONG

19. Il existe de nombreuses opportunités pour que les ONG assurent certaines activités de mise en œuvre spécifiques (scientifiques, techniques, pratiques, locales, populaires, relatives aux capacités, etc.) surtout lorsque des lacunes taxonomiques ou géographiques prioritaires sont identifiées, ou quand le renforcement des capacités est nécessaire dans les régions en développement. Les ONG souhaiteraient que soit définie une approche à long terme plus structurée et systématique pour une planification (et une évaluation) conjointe leur permettant de contribuer à la mise en œuvre de la CMS.

20. Cela demandera aux ONG de développer des mécanismes pour informer/rendre compte de leurs activités afin que la CMS puisse mieux appréhender leur travail, et que les Secrétariats de la CMS et de ses instruments communiquent systématiquement la valeur de ce travail à leurs Signataires et Parties, de sorte que les efforts déployés par les ONG soient respectés et considérés comme pertinents. Il est important que les contributions des ONG soient codifiées et acceptées en tant que contributions selon un plan convenu, afin que les Parties ou les Signataires puissent en reconnaître la valeur, et intégrer pleinement ce travail dans la progression du programme de mise en œuvre de la CMS. À l'heure actuelle, seule une fraction des activités des ONG liées à la CMS est signalée dans les processus CMS.

21. Les ONG recommandent de :

Organiser régulièrement un forum des ONG ; développer un dialogue qui favorise des relations solides et durables entre les gouvernements et les ONG, et qui se concentre sur la mise en œuvre des priorités de conservation décidées par la CMS ; élaborer un mécanisme permettant aux travaux des ONG financés ou facilités d'être officiellement et systématiquement signalés dans la Famille CMS ; codifier les fonctions consultatives clés du Conseil scientifique et inviter des ONG à remplir ces fonctions ; rechercher des modèles formalisés pour l'implication des ONG dans les processus de la CMS ; rendre les processus, les réunions et les informations plus accessibles par une meilleure utilisation des technologies du web et de la communication, notamment la vidéoconférence ; créer une fonction formalisée spécifique aux ONG pour agir en tant que point focal et faciliter une plus grande participation des ONG ; examiner les accords des ONG partenaires pour s'assurer qu'ils comprennent des avantages réciproques.

22. Les ONG demandent également de :

Mieux utiliser la coopération étroite existant entre de nombreuses ONG internationales et nationales ; envisager un engagement stratégique des partenaires de la CMS agissant comme substituts informels pour une représentation régionale sur des questions générales de la CMS ; envisager un engagement stratégique des ONG locales pour fournir une expertise en matière de renforcement des capacités dans des régions clés ; donner aux ONG nationales le même accès aux processus de la CMS que les ONG internationales (Article VII, 9 de la CMS).

Développement d'activités prioritaires

23. Un certain nombre d'ONG ont estimé qu'une évaluation stratégique visant à définir les domaines où la Convention est le plus efficace serait nécessaire, afin d'identifier et de mettre en évidence les domaines d'action prioritaires. Certaines ONG ont indiqué qu'elles aimeraient voir la communication de la CMS englober plus ouvertement les habitats, notamment le développement et la gestion des corridors transnationaux pour la faune sauvage, et que le rôle de la CMS dans le cadre d'autres conventions, telles que la CDB, la CITES et les différentes instances de la pêche, devrait être clairement exprimé. Les ONG, en particulier celles ayant des programmes de recherche établis, sont également intéressées pour s'engager dans un travail directement lié à la CMS et à ses instruments. Toutefois, cela demande à la CMS d'identifier les activités prioritaires que les instituts scientifiques et les chercheurs sont en mesure de traiter, afin d'établir des priorités et de rechercher des financements. De même, si les priorités stratégiques à court, moyen et long terme étaient fixées et si les ONG étaient invitées à s'exprimer sur la façon de traiter les questions au cours du processus de planification, cela augmenterait l'implication et la contribution des ONG à la CMS et au processus de la CMS.

24. Les ONG recommandent de :

Réaliser une série d'évaluations stratégiques sur la façon dont les objectifs et les cibles de la CMS sont atteints ; développer une série d'activités prioritaires faisant appel à ces trois évaluations ; développer des procédures et une culture pour des interactions plus fréquentes avec les experts techniques ou scientifiques sur les avancées de la recherche ; prévoir que des accords de la CMS ou des plans d'action soient élaborés pour chacune des espèces inscrites, afin que des efforts de conservation appropriés portent là où cela est nécessaire.

25. Ces recommandations sont formulées en tant que suggestions initiales et reflets des points de vue des ONG. Nous espérons que ces deux aspects seront utiles en tant que tels, mais également en tant qu'indicateurs de l'impulsion donnée par la communauté des ONG concernant la CMS. Ces recommandations reflètent l'importance de l'attention que les ONG

portent au programme de la CMS, et permettent de mieux comprendre comment il pourrait être possible d'accomplir encore plus.

26. Nous espérons qu'elles seront reçues dans l'esprit qui est le leur - explorer ce qui est déjà une *affiliation naturelle* et qui suggère que les ONG pourraient jouer un rôle encore plus important dans la famille de la CMS.

— — —