

9^{ème} RÉUNION DU COMITÉ PERMANENT 18 – 19 septembre 2013, Trondheim, Norvège

PROPOSITION DU SECRÉTAIRE EXÉCUTIF DE LA CMS POUR RENFORCER LA COOPÉRATION ET LA COORDINATION ENTRE L'AEWA ET LA CMS

Introduction

Les synergies sont devenues une question politique importante pour assurer l'efficacité des accords environnementaux multilatéraux et les questions entourant ces synergies ont énormément évolué au cours de ces dernières années. On comprend bien mieux à présent la nécessité d'améliorer la coopération sur la scène bien remplie des Accords environnementaux multilatéraux (AEM), mais également la façon d'y parvenir d'un point de vue pratique. Des enseignements ont été tirés dans de nombreux domaines des AEM, notamment les conventions sur les produits chimiques et les déchets, qui sont passées à un secrétariat unique pour trois AEM et à des Conférences des Parties (COP) simultanées, sans oublier d'autres expériences positives telles que les mécanismes de coopération existant sous la forme du Groupe de liaison des conventions relatives à la biodiversité (BLG). De nombreux pays ont identifié les synergies en tant que priorité absolue et, dans l'ensemble, la question est mûre pour de nouvelles avancées. Au sein de la Famille de la CMS, il existe une grande marge de manœuvre pour améliorer la coopération et la coordination qui pourrait tirer profit d'une plus large acceptation politique et de l'officialisation de la question des synergies.

Le présent document expose la proposition du Secrétaire exécutif de la Convention sur les espèces migratrices (CMS) pour mettre en place une coopération et une coordination renforcées entre les accords de la Famille de la CMS. Le document propose que le Secrétaire exécutif de la CMS assume les fonctions de Secrétaire exécutif de l'Accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA) en tant que première mesure concrète dans le renforcement et l'officialisation de la coordination et la coopération entre les Secrétariats de l'AEWA et de la CMS. Cette proposition est faite dans le contexte des conclusions du processus d'examen de la structure future de la CMS et de la Résolution 10.9 demandant « *une meilleure collaboration entre les Accords de la CMS* » par l'intermédiaire des Secrétariats ou bien par « *une fusion des Accords basés soit sur la géographie/l'écologie soit sur les groupes d'espèces* ». La proposition est faite dans le but de rapprocher les Secrétariats de l'AEWA et de la CMS et de leur permettre de mieux partager les ressources transversales, tout en réalisant des économies sur ces dernières. Cette disposition entraînera une plus grande efficacité en éliminant la nécessité d'avoir deux Secrétaires exécutifs à plein temps remplissant des fonctions de représentation auprès des Parties et des parties prenantes, fournissant une orientation et une direction d'ensemble pour le Secrétariat, et s'occupant de la gestion du personnel. Cette proposition a finalement pour objectif d'améliorer les services des Secrétariats de la CMS et de l'AEWA aux Parties, et de rediriger les ressources humaines vers le soutien des activités de mise en œuvre conçues pour réaliser les objectifs des deux instruments.

Cette proposition est relativement simple comparée à d'autres processus de synergie dans le monde des AEM du fait du recoupement et de la proximité des Secrétariats de la CMS et de l'AEWA, non seulement par qu'ils sont physiquement proches mais aussi parce que les deux accords sont tous deux administrés par le PNUE et que toutes les Parties à l'AEWA, à l'exception de deux¹, sont également Parties à la CMS. De plus, toutes les espèces importantes couvertes par les Appendices I et II de la CMS sont également couvertes par l'AEWA, ce qui fait que les concordances sont nombreuses.

¹ Le Soudan et le Liban (actuellement dans le processus d'adhésion à la CMS)

Contexte et mandat : Résolution 10.9 - Structure et stratégies futures de la CMS et de la Famille de la CMS

La question des synergies a une importance particulière dans le contexte de la CMS. Au cours de ces dernières décennies, la Famille de la CMS n'a cessé de s'agrandir et comprend à présent sept accords différents et 19 mémorandums d'entente (MOU) – dotés chacun de processus différents tels que les COP/MOP, d'organes scientifiques, et même parfois d'administrations et de secrétaires exécutifs (ou leurs équivalents) distincts. Alors que l'intention de la CMS était de « *promouvoir, sous la direction de la Conférence des Parties, la conclusion des accords* », il n'existait aucune guide sur la façon dont ces accords allaient se maintenir à long terme. Après trois décennies d'élaboration d'accords, le fait est qu'il s'avère nécessaire à présent de réexaminer les dispositions prises entre les secrétariats, afin de comprendre comment la Famille de la CMS peut mieux profiter des économies d'échelle évidentes et des possibilités d'augmenter le bon fonctionnement au moyen de secrétariats coopérant de façon plus étroite.

Les Parties à la CMS connaissaient ces pressions lorsqu'elles ont mis en place le processus intersessions d'examen de la structure future de la CMS (*Processus de structure future*). Le processus, lancé en 2008, avait une large portée pour examiner un éventail de questions différentes, notamment « *la mise en place de nouveaux accords et l'application des accords existants* » et les « *implications financières et institutionnelles (dont les questions relatives au Secrétariat : personnel, compétence, etc.) de toutes les possibilités et options, en étroite collaboration avec les accords associés à la CMS* ». Le *Processus de structure future* a conduit à une décision prise lors la COP 10 qui devra être mise en œuvre par les Parties. La Résolution 10.9 « Structure et stratégies futures de la CMS et de la Famille CMS » adopte un ensemble d'activités, y compris leurs incidences institutionnelles, juridiques et organisationnelles, à mettre en œuvre en 2012-2014. On note parmi ces activités la nécessité d'une « Meilleure collaboration entre les Accords de la CMS via les secrétariats ou via la fusion des accords. »

Contexte politique et juridique en dehors de la Famille de la CMS

Les Parties à la CMS n'ont pas été les seules à être conscientes de la nécessité de plus grandes synergies au sein des AEM ; au cours de ces dernières années, le soutien politique s'est accru et les références se sont renforcées en faveur du besoin de prendre des mesures sur les synergies. La Déclaration 2010 Nusa Dua des Nations Unies a reconnu l'importance de « *renforcer les synergies entre les diverses conventions relatives à la diversité, dans le respect de leurs objectifs spécifiques* » et a invité « *les Conférences des Parties aux accords multilatéraux sur l'environnement relatif à la biodiversité à déployer davantage d'efforts à cette fin, en tenant compte de leurs expériences pertinentes.* »

Les résultats de la Gouvernance environnementale internationale (GIE) dans le cadre du processus de Belgrade (PNUE, 2011) ont invité « *les Conférences des Parties aux conventions relatives à la biodiversité à démarrer des processus de synergie entre ces conventions, en tenant compte des enseignements tirés des processus des conventions sur les produits chimiques et les déchets.* »

Le Sommet de Rio+20 lui-même a connu des débats approfondis sur les synergies entre les AEM et en dépit du soutien actif de nombreux pays en faveur de résultats plus marqués sur les synergies, le Sommet n'est pas arrivé à formuler davantage que ce qui est mentionné au paragraphe 89 de « *L'avenir que nous voulons* » :

Nous constatons les contributions importantes que les accords multilatéraux sur l'environnement ont apportées au développement durable. Nous reconnaissons les activités déjà engagées pour accroître les synergies entre les trois conventions relatives aux produits chimiques et aux déchets (Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et

pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, et Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants). Nous encourageons les parties aux accords multilatéraux sur l'environnement à envisager de nouvelles mesures dans le cadre de ces conventions et d'autres instruments, selon qu'il convient, pour promouvoir la cohérence des politiques à tous les niveaux requis, agir plus efficacement, réduire les chevauchements et doublons inutiles et renforcer la coordination et la coopération entre les accords multilatéraux sur l'environnement, y compris les trois Conventions de Rio, ainsi qu'avec le système des Nations Unies sur le terrain.

Néanmoins, le message du Sommet Rio+20 est clair : les AEM doivent s'appuyer sur les expériences positives et envisager de nouvelles mesures. Le suivi est à présent clairement entre les mains des États membres qui sont Parties à des AEM spécifiques.

Des pressions exercées en faveur de l'amélioration des synergies au niveau de l'administration et des procédures se sont également manifestées au niveau interne, au sein des secrétariats des AEM et de la part des organisations d'accueil. Les pays réclament un meilleur rapport coût-efficacité, l'élimination du gaspillage et des coûts d'ensemble dans le cadre de leur contribution à la gestion des secrétariats des AEM. Pour le PNUE, qui administre la plupart des AEM, ceci a conduit à une plus grande transparence en termes de frais généraux des coûts d'appui des programmes et aussi à la demande que le Directeur exécutif aille de l'avant et tire profit des synergies administratives dans le cadre des AEM administrés par le PNUE. Par exemple, le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement de 2011 demande que « *le Directeur exécutif examine les possibilités d'une plus grande synergie au niveau des fonctions administratives des secrétariats des accords environnementaux multilatéraux administrés par le PNUE et donne des conseils sur ces possibilités aux organes directeurs de ces accords* ».

Expérience du travail en synergie avec d'autres AEM

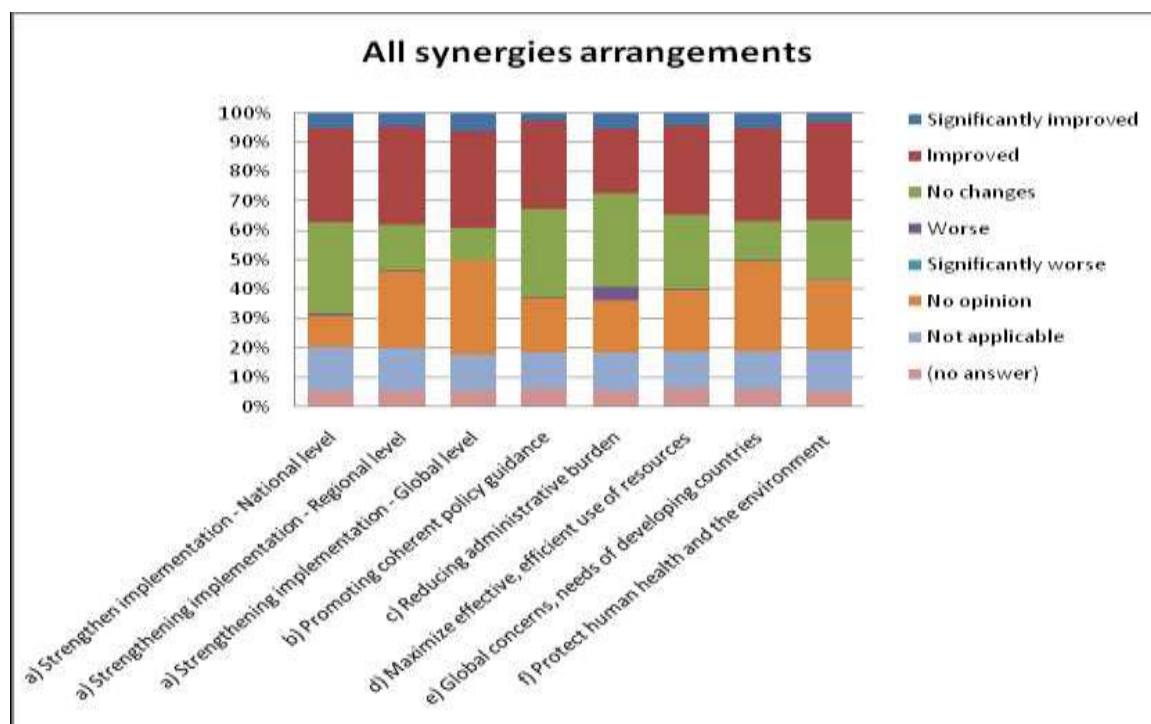
L'expérience acquise dans le cadre des Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm (BRS), offre des enseignements sur lesquels s'appuyer et qui permettent le partage de bonnes pratiques. L'une des principales mesures prises dans le processus de synergie, a été de mettre en place un seul Secrétaire exécutif (SE) pour diriger les secrétariats de ces conventions. Ceci a ensuite permis au SE de réorganiser les trois conventions de façon à ce qu'elles puissent partager les coûts, maximiser leurs ressources humaines et utiliser les ressources plus efficacement. Un rapport BRS publié en février 2013 par le Secrétariat et s'appuyant sur un questionnaire présenté aux Parties a clairement montré que ces nouvelles dispositions institutionnelles et organisationnelles ont permis aux Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm de concentrer leurs ressources plus efficacement sur les questions relatives à la mise en œuvre, et d'améliorer l'efficacité des secrétariats. Le tableau ci-dessous montre que la moitié des Parties ayant fait part de leur opinion estiment que les dispositions synergiques ont, en général, amélioré la réalisation des objectifs des conventions. Les principales améliorations se sont révélées porter sur le renforcement de la mise en œuvre des conventions, puisqu'il avait été convenu que les ressources économisées grâce à la synergie seraient réinvesties dans des activités de mise en œuvre.

Il n'a pas été uniquement question de gains d'efficacité réalisés en réduisant les chevauchements, mais aussi d'économies substantielles sur les coûts incombant aux Parties. En 2013, par exemple, l'établissement d'un seul Secrétaire exécutif commun pour les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm a permis d'économiser 564 851 \$ en frais de personnel, 332 040 \$ en frais de réunion et 160 000 \$ en frais opérationnels.²

² Économies estimées résultant de synergies entre les Conventions de Bâle, Rotterdam and Stockholm au cours de la période 2012–2013 PNUE/FAO/CHW/RC/POPS/EXCOPS.2/INF/22

L'idée de créer un secrétariat plus interconnecté pour la Famille de la CMS n'est pas nécessairement nouvelle. Une disposition similaire a été prise en 2006 concernant le Secrétariat d'ASCOBANS, stipulant que la fonction de SE des Accords serait assurée par le Secrétaire exécutif de la CMS. Bien que cette disposition ait été prise par nécessité plutôt que dans le cadre d'un plan, les résultats ont finalement été positifs, comme indiqué dans le rapport de 2012 « *Évaluation de la fusion du Secrétariat d'ASCOBANS avec le Secrétariat de la CMS* ». Les résultats ont entraîné une économie considérable sur les coûts incombant aux Parties.

Figure 1 : *Expérience des synergies dans le contexte chimique et des déchets*



Toutes les dispositions synergiques

- a) Renforcer la mise en œuvre – Niveau national
- a) Renforcer la mise en œuvre – Niveau régional
- a) Renforcer la mise en œuvre – Niveau mondial
- b) Promouvoir une guide politique cohérente
- c) Réduire les charges administratives
- d) Maximaliser une utilisation des ressources efficace et efficiente
- e) Questions d'intérêt général, besoin des pays en développement
- f) Protéger la santé humaine et l'environnement

Amélioration significative

Amélioration

Pas de changement

Pire

Bien pire

Pas d'opinion

Non applicable

(pas de réponse)

Faire progresser les synergies au sein de la Famille de la CMS : Avancées concrètes vers la mise en œuvre des résultats de la structure future

La Résolution 10.9 permet de plus grandes synergies au sein de la Famille de la CMS et il existe des opportunités concrètes au sein des secrétariats de la Famille de la CMS qui peuvent être capitalisées et obéissent à des raisons d'ordre pratique. En particulier, les accords de la Famille de la CMS établis à Bonn ont développé un environnement fortement collaboratif. Ils partagent les ressources, idées, initiatives et sont à présent gérés par une Unité commune d'administration et de financement, ont une gestion commune des réunions, organisent des réunions régulières du personnel, etc. Un grand nombre de ces activités demeurent informelles et pourraient être renforcées par un cadre institutionnel plus structuré et formulé. Il existe des opportunités de collaboration renforcée en termes de services communs dans les domaines des affaires inter-organisations, la communication, le renforcement de la capacité et l'entretien des espèces reliées d'un point de vue taxonomique.

Au niveau du Secrétaire exécutif, la fonction exécutive pourrait couvrir un autre domaine de collaboration intensifiée, qui renforcerait encore la coopération entre les secrétariats basés à Bonn. De nombreuses tâches de gestion quotidienne – si ce n'est la plupart d'entre elles – y compris les rôles de représentation, d'administration et de gestion des Secrétaires exécutifs se chevauchent et sont réalisées au niveau collaboratif avec les autres SE, ce qui requiert une coordination continue entre ces derniers. L'administration est déjà réalisée uniquement par le Secrétaire exécutif de la CMS, qui délègue l'autorité, si nécessaire, du Directeur exécutif du PNUE aux autres secrétaires exécutifs. Les SE présentent également leur rapport au SE de la CMS, qui est le premier évaluateur de leurs rapports. Par conséquent, on pourrait gagner en efficacité en faisant que seul le SE de la CMS assure cette fonction et en libérant les positions des autres SE pour qu'ils se concentrent davantage sur d'autres domaines de travail du secrétariat faisant cruellement défaut, tels que la promotion de la mise en œuvre et le renforcement de la capacité.

Les questions de timing sont importantes et doivent être prises en considération. Le poste de SE de l'AEWA, par exemple, est actuellement vacant et, avant de procéder au recrutement final pour ce poste et de s'engager à long terme à employer quelqu'un, il existe une opportunité de réviser les fonctions de Secrétariat exécutif de l'AEWA en tenant compte des chevauchements avec celles du SE de la CMS. Le SE de la CMS pourrait adéquatement remplir les fonctions de SE de l'AEWA, la plupart de celles-ci étant très similaires et pouvant être réalisées par un seul SE. Du point de vue institutionnel, ce type de dispositions est possible parce que la plupart des espèces importantes, si ce n'est toutes, sont déjà couvertes tant par la CMS que par l'AEWA, que les Parties contractantes se chevauchent virtuellement et que le PNUE administre les deux accords. Disposer d'un seul SE pour l'AEWA et la CMS permettrait au Secrétariat une administration imbriquée renforcée et une combinaison des ressources. Le cumul des responsabilités du SE de la CMS avec celles du SE de l'AEWA pourrait alors libérer le poste d'administrateur exécutif AEWA à l'échelon P4, permettant de concentrer l'attention bien davantage sur les domaines requérant davantage d'actions concentrées, tels que la mise en œuvre. En somme, les dispositions pourraient :

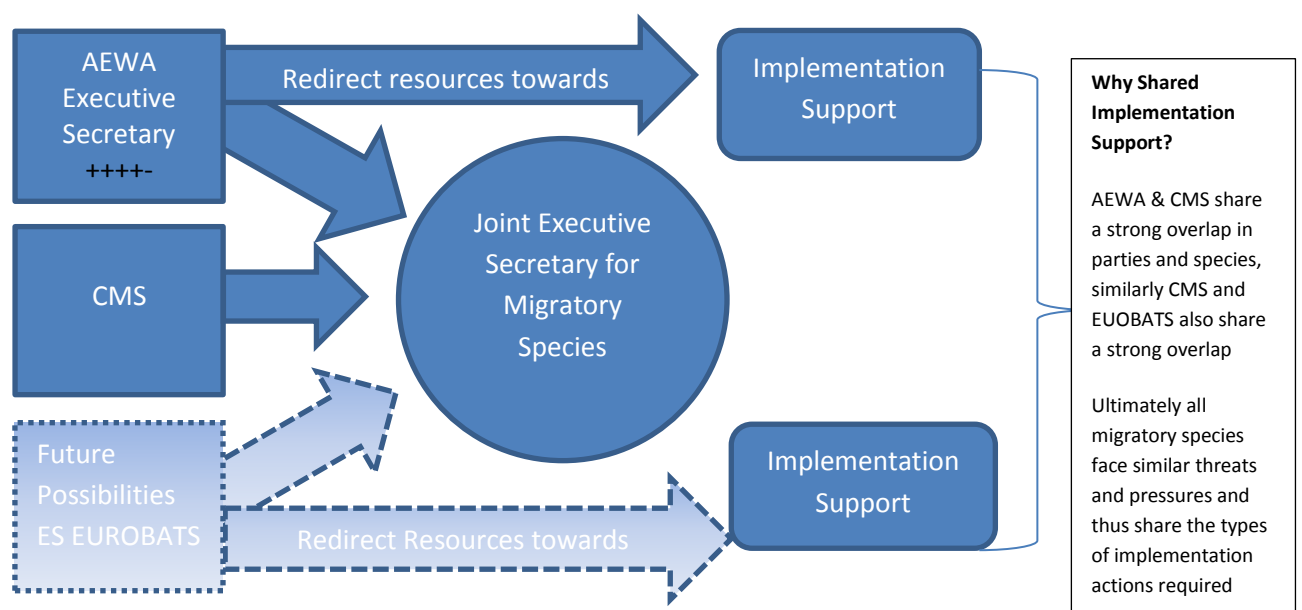
- Maximiser l'utilisation réelle et efficace des ressources à tous les niveaux ;
- Générer un meilleur rapport coût/efficacité ;
- Accroître le taux de planification et d'activités communes ;
- Se concentrer sur le leadership et la responsabilité ;
- Fournir une plus grande cohérence dans le travail de la Famille de la CMS ; et
- Recentrer les ressources administratives et de gestion sur la mise en œuvre.

Autres possibilités futures

Bien que ce document ne propose pas de nommer un seul Secrétaire exécutif à la tête d'EUROBATS, il est bon de noter qu'une disposition similaire pourrait également être réalisée pour EUROBATS, qui

est également administré par le PNUE, ce pour les mêmes raisons que celles expliquées ci-dessus. Le rôle du Secrétaire exécutif pourrait être intégré à celui du SE de la CMS, et l'actuel SE pourrait alors concentrer davantage son attention sur la mise en œuvre. En regroupant les fonctions de SE sous un seul SE, on faciliterait le passage à un Secrétariat commun pour la CMS, l'AEWA et EUROBATS (voir Figure 2). Les Secrétaires de l'AEWA et d'EUROBATS pourraient alors diriger leur accord respectif en tant que coordinateurs ou principaux cadres d'aide à la mise en œuvre, au sein d'un secrétariat commun. Les ressources/personnel seraient ainsi redirigés vers l'aide à la mise en œuvre et au sein d'un secrétariat commun, les services transversaux - tels que les affaires inter-organisationnelles, la planification, la communication, le renforcement de la capacité, les unités scientifiques de l'AEWA, d'EUROBATS et de la CMS - pourraient être combinés pour servir les trois instruments (voir Figure 2).

Figure 2 : Un seul Secrétaire exécutif pour les Conventions sur les espèces migratrices administrées par le PNUE libère des ressources pour l'aide à la mise en œuvre



Secrétaire exécutif de l'AEWA

Rediriger les ressources vers

Aide à la mise en œuvre

CMS

Secrétaire exécutif commun pour les espèces migratrices

Possibilités Futures SE EUROBATS

Rediriger les ressources vers

Aide à la mise en œuvre

Pourquoi partager l'aide à la mise en œuvre ?

L'AEWA et la CMS partagent un fort chevauchement en matière de Parties et d'espèces, tout comme EUROBATS et la CMS.

Enfin, toutes les espèces migratrices sont confrontées aux mêmes menaces et pressions, et partagent donc les mêmes types d'action requises.

Timing et étapes suivantes proposées

De difficiles questions de timing se posent concernant les prochaines COP/MOP de l'AEWA et de la CMS, celles-ci ayant lieu à différents intervalles ; obtenir une décision des COP et MOP quant à la combinaison des fonctions de Secrétaire exécutif pourrait ainsi prendre jusqu'à trois ans. À la lumière de cette question de timing, une disposition pratique pourrait être prise, impliquant que les Comités permanents de l'AEWA et de la CMS étudient cette proposition et que, s'ils sont d'accord, la disposition pourrait alors prendre effet sur base uniquement intérim et pilote. Entre cette période et les prochaines COP/MOP des deux instruments, une évaluation pourrait alors être réalisée et ses résultats présentés à la COP/MOP, qui déciderait si la disposition peut devenir permanente.

En termes pratiques, la disposition proposée ressemblerait à ce qui suit :

- 15 pour cent du travail du Secrétaire exécutif de la CMS est consacré à la gestion, à la représentation et à la direction du Secrétariat de l'AEWA.
- Un nouvel administrateur exécutif (à renommer s'il y a lieu Administrateur principal chargé du soutien à la mise en œuvre), le poste serait recentré sur les activités d'aide à la mise en œuvre concernant les questions relatives aux espèces aviaires.
- L'Administrateur principal chargé du soutien à la mise en œuvre travaillerait sur les domaines d'aide à la mise en œuvre qui sont communs à la CMS et à l'AEWA pendant un temps équivalent au 15 pour cent du temps de travail du Secrétaire exécutif de la CMS. Essentiellement, compte tenu de l'autonomie des budgets de la CMS et de l'AEWA, la proposition concernerait un échange de services.

Actions requises du Comité permanent de l'AEWA pour mettre en œuvre la proposition

D'un point de vue pratique, on demandera au Comité permanent de l'AEWA de prendre les décisions suivantes :

l'AEWA prend une décision à propos de la proposition provisoire à finaliser par la COP. L'Accord fera une recommandation au Comité permanent de la CMS pour qu'il puisse prendre une décision provisoire, à approuver par la COP 11 de la CMS et la MOP6 de l'AEWA.

Texte proposé pour le Comité permanent de l'AEWA :

Demande au Comité permanent de la CMS, lors de sa prochaine session, en consultation avec le Secrétaire exécutif de la CMS de prendre en considération la proposition de l'AEWA de nommer le Secrétaire exécutif de la CMS, sur base d'intérim, en tant que Secrétaire exécutif de l'AEWA .

Suggère que la durée estimée consacrée aux fonctions de Secrétaire de l'AEWA représente jusqu'à 15 pour cent du temps de travail du Secrétaire exécutif de la CMS.

Décide que le recrutement du poste vacant d'Administrateur exécutif soit complété et que la nomination soit faite avec le titre d'*Administrateur principal AEWA chargé du soutien à la mise en œuvre*, et sur le fait d'allouer 20 pour cent des fonctions de ce poste, ou l'équivalent de 15 pour cent du temps de travail du Secrétaire exécutif de la CMS, aux domaines bénéficiant d'une aide à la mise en œuvre, communs aux espèces aviaires de la CMS et de l'AEWA.

Demande au Président du Comité permanent de l'AEWA, à la réception du rapport des conclusions du Comité permanent de la CMS, de demander au Secrétaire exécutif de la CMS de mettre en œuvre cette décision.

Recommande que le Secrétaire exécutif de la CMS/Secrétaire exécutif intérimaire de l'AEWA présente à la prochaine session de la Réunion des Parties à l'AEWA, un rapport sur l'efficacité et l'adéquation des dispositions communes, afin de pouvoir prendre en considération l'avenir de la

Le Secrétaire exécutif de la CMS espère sincèrement que cette proposition fera faire un pas en avant à la vision et aux attentes des Parties en matière de synergie organisationnelle au sein des secrétariats de la Famille de la CMS, et sera heureux de recevoir tout commentaire ou ajouts visant à renforcer cette proposition, pour mieux répondre aux besoins des Parties.