

CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPÈCES  
DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACÉES D'EXTINCTION



Soixante-quatorzième session du Comité permanent  
Lyon (France), 7 - 11 mars 2022

Questions stratégiques

EXAMEN DE LA CONVENTION

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat à la demande du Comité permanent.
2. À sa 18<sup>e</sup> session (CoP18, Genève, 2019), la Conférence des Parties a adopté la décision 18.27, *Examen de la Convention* comme suit :

**18.27 À l'adresse du Comité permanent**

*Le Comité permanent examine la nécessité de mener un examen ciblé de l'application de la Convention, en tenant compte de l'examen précédent de la Convention et les mécanismes d'examen de la CITES existants et, s'il y a lieu, prépare une proposition chiffrée, comprenant un projet de cahier des charges, pour examen à la 19<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties.*

3. Le 28 septembre 2020, le Comité permanent a décidé de demander au Secrétariat de préparer un document rappelant en partie l'historique des examens précédents et de leurs conclusions en vue d'aider le Comité permanent à mettre en œuvre la décision. Le présent document, qui est une réponse à cette requête, est structuré comme suit :
  - a) un résumé des faits ayant conduit à « l'étude sur la façon d'améliorer l'efficacité de la Convention » de 1996 et de l'application des recommandations de l'étude ;
  - b) une vue d'ensemble des mécanismes d'examen de la CITES existants, mettant en lumière les questions abordées et celles qui ne le sont pas ; et
  - c) une brève présentation des critères pris en compte dans les examens ciblés (pertinence, efficacité et efficience).

« Étude sur la façon d'améliorer l'efficacité de la Convention » de 1996

4. Après que le Comité permanent ait convenu « qu'un organisme indépendant devrait procéder à une évaluation de l'application de la Convention et de son évolution générale » à sa 31<sup>e</sup> session (Genève, mars 1994 ; voir rapport résumé SC31 SR, p. 5), il a élaboré et proposé un « mandat pour une étude sur la façon d'améliorer l'efficacité de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) » pour adoption par la Conférence des Parties (CoP) à sa 9<sup>e</sup> session (Fort Lauderdale, 1994). L'étude a été réalisée par des consultants et présentée à la CoP à sa 10<sup>e</sup> session (Harare, 1997). Le budget de cette étude était estimé à 300 000 USD (voir document Doc. 9.18) et il a fallu trois ans pour la mener à bien. L'étude présentait cinq ensembles de recommandations sur des questions fondamentales de politique, des questions d'ordre scientifique, des questions d'administration et d'application de la CITES, des questions d'ordre institutionnel, et les relations avec d'autres organisations (voir l'annexe du présent document).

5. La Conférence des Parties et le Secrétariat ont mis en œuvre plusieurs des recommandations de l'étude, notamment l'adoption d'un Plan stratégique, la signature d'accords de coopération avec la Convention sur la diversité biologique et l'Organisation mondiale des douanes en 1996 et avec INTERPOL en 1998, et la signature d'un Protocole d'accord révisé et élargi entre le Comité permanent CITES et le Directeur exécutif du PNUE, en juin 1997. On peut aussi citer le renforcement du Projet sur les législations nationales, le lancement du processus d'examen périodique [voir la résolution Conf. 14.8 (Rev. CoP17), *Examen périodique des espèces inscrites aux Annexes I et II*] et l'inscription des synergies avec d'autres conventions relatives à la biodiversité à l'ordre du jour de la CoP. De façon plus générale, ces mesures ont entraîné l'amélioration de la communication électronique entre les Parties et la simplification du langage et de la numérotation des documents pour les sessions de la Conférence des Parties.
6. Le Secrétariat fait observer que certaines des questions soulevées par cette étude sont encore d'actualité : la nécessité d'évaluer régulièrement l'efficacité de la CITES, les questions de l'utilisation durable et des mesures nationales plus strictes, la nécessité de simplifier la présentation des annexes (voir le document SC74 Doc. 85), le processus de regroupement des résolutions, la nécessité de former et d'équiper les autorités nationales des pays en développement et des pays en transition économique ; etc.
7. Depuis l'étude de 1996, aucun autre examen de l'efficacité de la Convention – à la portée inclusive décrite ci-dessus – n'a été entrepris. Toutefois, d'autres processus d'examen ciblé sont en cours.

#### Vue d'ensemble des mécanismes d'examen de la CITES existants

8. Si le Comité permanent estime nécessaire de mener un examen ciblé de l'application de la Convention, il serait important que cet examen ne fasse pas double emploi ou ne se superpose pas aux mécanismes d'examen CITES existants. La Conférence des Parties a mis en place plusieurs processus lui permettant de surveiller l'efficacité de la Convention, à savoir la *Vision de la stratégie* (et ses indicateurs), l'examen périodique des annexes et l'étude du commerce important de spécimens d'espèces de l'Annexe II.
9. Dans la résolution Conf. 18.3, *Vision de la stratégie CITES pour 2021-2030*, la Conférence des Parties a adopté la *Déclaration de la Vision* suivante :

*D'ici à 2030, tout le commerce international de la faune et de la flore sauvages est légal et durable, compatible avec la conservation à long terme des espèces, et contribue ainsi à enrayer la perte de diversité biologique, à assurer son utilisation durable, et à réaliser le Programme de développement durable à l'horizon 2030.*

Afin de réaliser la Vision de la stratégie, cinq buts de priorité égale ont été déterminés. Conformément aux décisions 18.23 à 18.26, *Vision de la stratégie CITES*, le Comité permanent, en consultation avec le Président du Comité pour les animaux et la Présidente du Comité pour les plantes, est en train d'élaborer des indicateurs de progrès, nouveaux ou révisés, en fonction de ces buts. Le Comité permanent a déjà planifié le rapport d'application demandé dans l'Article VIII de la Convention par rapport à un ensemble d'indicateurs qui permettront de surveiller les progrès en fonction des buts de la *Vision de la stratégie*.

10. Dans la résolution Conf. 14.8 (Rev. CoP17), *Examen périodique des espèces inscrites aux Annexes I et II*, la Conférence des Parties a établi un processus pour faire en sorte que les espèces soient correctement inscrites, sur la base de données biologiques et commerciales actuelles. Cet examen peut aussi aider les Parties à mettre en œuvre la Convention et fournit des informations précieuses soutenant les mesures de conservation et de gestion prises par les États des aires de répartition pour les espèces évaluées.
11. Dans la résolution Conf. 12.8 (Rev. CoP18), *Étude du commerce important de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II*, la Conférence des Parties a établi un examen des informations biologiques, commerciales et autres informations pertinentes sur les espèces de l'Annexe II faisant l'objet d'un commerce important, afin d'identifier les problèmes et les solutions dans le contexte de la mise en œuvre de l'Article IV, paragraphes 2 a), 3 et 6 a). Environ 96 % de toutes les espèces inscrites se trouvent à l'Annexe II et peuvent être couvertes par ce processus d'examen dont le but est de garantir que le commerce des espèces de l'Annexe II est durable. Le Comité pour les animaux, le Comité pour les plantes et le Comité permanent ainsi que le Secrétariat et les États des aires de répartition ont tous un rôle à jouer dans ce processus. Le Comité pour les animaux et le Comité pour les plantes sont en outre chargés de garder ce processus à l'étude et de le réviser si nécessaire.
12. Parallèlement, la 19<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties a chargé le Secrétariat de « réaliser une évaluation rapide de l'état de conservation et du commerce légal et illégal des espèces inscrites à

l'Annexe I » (voir décision 18.28). L'objet de cet exercice est de mieux mettre en œuvre les inscriptions à l'Annexe I en préparant une liste courte de taxons prioritaires dont le commerce international semble être une menace faute de mesures de gestion ou parce que celles-ci sont insuffisantes et lorsque les efforts d'amélioration de la conservation des taxons dans la nature pourraient être renforcés dans le cadre de la CITES. Il convient cependant de noter que cette activité dépend d'un financement externe disponible et que, comme indiqué dans la notification aux Parties n° 2020/032, 40 % seulement des fonds nécessaires ont été obtenus à ce jour pour la mise en œuvre pleine et entière de la décision.

13. Comme décrit plus haut, les mécanismes d'examen CITES existants ont été établis, soit dans des résolutions, soit dans des décisions, et couvrent les questions suivantes :
- La CITES est-elle en train d'atteindre ses buts (Vision de la stratégie) ?
  - Les espèces sont-elles inscrites aux annexes sur la base des informations actuelles sur la biologie et le commerce (examen périodique) ?
  - Le commerce des espèces de l'Annexe II est-il durable (étude du commerce important) ?
  - L'inscription à l'Annexe I a-t-elle un effet positif sur la conservation de l'espèce ? Si ce n'est pas le cas, les Parties à la CITES peuvent-elles prendre des mesures pour améliorer l'impact de l'inscription aux annexes de la CITES (espèces inscrites à l'Annexe I) ?

#### Impact des examens (ou évaluations) ciblés

14. Pour aider le Comité permanent à comprendre la portée d'un examen éventuel de la Convention, le Secrétariat propose quelques considérations générales sur le thème, fondées sur les *Normes et règles d'évaluation* du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG). En réalité, l'« examen ciblé » mentionné dans la décision 18.27 consiste, généralement, à évaluer, c'est-à-dire apprécier, de manière aussi systématique et impartiale que possible, une activité, un projet, un programme, une stratégie, une politique, un sujet, un thème, un secteur, un domaine opérationnel ou une performance institutionnelle. Il permet d'analyser le niveau de réussite, à la fois en termes de résultats escomptés et inattendus, en examinant la chaîne des résultats, les processus, les facteurs contextuels et le lien de causalité. Une évaluation devrait fournir, à partir d'éléments démontrables, des renseignements crédibles et utiles, qui permettent d'intégrer en temps voulu les conclusions, recommandations et enseignements dans le processus décisionnel des organisations et des parties prenantes<sup>1</sup>. Les évaluations suivent un processus systématique et spécifique permettant de déterminer la pertinence<sup>2</sup>, l'efficacité<sup>3</sup> et l'efficience<sup>4</sup> (y compris l'impact) de la performance d'un programme par rapport à son mandat et à ses buts.
15. Si le Comité permanent estime nécessaire de procéder à un examen (ou une évaluation) ciblé de l'application de la Convention, il devra décider de la portée de l'exercice. Comme indiqué ci-dessus, certaines questions sont déjà couvertes par les mécanismes d'examen de la CITES existants et en conséquence, ne devraient probablement pas figurer dans la portée de cet « examen ciblé ».
16. Les questions suivantes n'ont pas trouvé de réponse dans les processus d'examen existants :
- a) Les inscriptions d'espèces actuelles reflètent-elles l'état de conservation réel et la menace du commerce international ? Comment le savons-nous ? (Pertinence – comprise ici comme « faisons-nous ce qu'il convient de faire ? ») Une réponse à cette question ciblée contribuerait également à l'élaboration d'un indicateur pour l'Objectif 1.4 de la *Vision de la stratégie* : « Les annexes reflètent correctement les besoins de conservation des espèces ».

---

<sup>1</sup> *Normes et règles d'évaluation du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG) (juin 2016), p. 10.*

<sup>2</sup> *On entend par pertinence, la mesure dans laquelle une activité, un niveau de réussite escompté ou une stratégie est pertinent ou important pour atteindre l'objectif connexe et la mesure dans laquelle l'objectif est important pour le problème à résoudre. La pertinence est considérée dans le contexte de la conception de l'activité ainsi qu'à la lumière de la situation réelle au moment de l'évaluation.*

<sup>3</sup> *On entend par efficacité, la mesure dans laquelle un niveau de réussite escompté est concrétisé. De façon plus générale, le terme fait référence à la mesure dans laquelle les objectifs d'une intervention ont été atteints ou devraient être atteints, en tenant compte de leur importance relative.*

<sup>4</sup> *On entend par efficience, la mesure de la transformation satisfaisante des intrants en extrants. De façon plus générale, le terme fait référence à la mesure dans laquelle les intrants économiques (fonds, expertise, temps, etc.) sont transformés en extrants (c'est-à-dire produits, résultats et impact).*

- b) L'inscription a-t-elle un impact positif sur la conservation, dans la nature, de l'espèce inscrite ? (Impact – compris ici comme « sommes-nous en train d'obtenir le changement prévu ? ») Plus précisément, étant donné que les inscriptions à l'Annexe I sont couvertes par une autre étude, une inscription à l'Annexe II conduirait-elle à l'utilisation durable de l'espèce, en d'autres termes, éviterait-elle une utilisation incompatible avec sa survie ? (Impact) Une réponse à cette question ciblée contribuerait aussi à l'élaboration d'un indicateur pour l'Objectif 1.5 de la *Vision de la stratégie* : « Les Parties améliorent l'état de conservation des spécimens inscrits aux annexes de la CITES, mettent en place des mesures nationales de conservation, soutiennent leur utilisation durable et encouragent la coopération en matière de gestion des ressources sauvages partagées. »
- c) Les Parties appliquent-elles efficacement la Convention ? (Efficacité – comprise ici comme « faisons-nous ce que nous avons convenu de faire pour atteindre nos objectifs ? ») Cela répondrait généralement au But 3 de la *Vision de la stratégie* : « Les Parties (individuellement et collectivement) disposent des outils, ressources et capacités nécessaires pour appliquer efficacement la Convention et la faire respecter, contribuant ainsi à la conservation, à l'utilisation durable et à la réduction du commerce illégal des espèces sauvages inscrites aux annexes de la CITES. »
- d) Comment les Parties et le Secrétariat CITES peuvent-ils nouer des partenariats coopératifs pour aider à l'application de la Convention et contribuer aux Objectifs de développement durable ? Cette question est partiellement issue des recommandations de l'étude de 1996 et partiellement traitée dans les décisions [17.55 \(Rev. CoP18\)](#) – [17.56 \(Rev. CoP18\)](#) et [18.47-18.48](#), *Coopération de la CITES avec d'autres conventions relatives à la biodiversité*.

#### Incidences financières

17. Les questions posées ci-dessus pourraient être utiles lorsque le Comité permanent examinera la nécessité de procéder à un examen ciblé. Quelle que soit sa portée, à des fins de bonnes pratiques, tout examen ciblé devrait être confié à un organisme indépendant et son mandat, englobant sa portée, la méthodologie, le calendrier, la gouvernance et les résultats devrait être développé par le Comité permanent et adopté par la Conférence des Parties. Selon la portée de l'examen, un budget de 100 000 à 300 000 USD (comparable à celui de l'étude de 1996) est une estimation raisonnable. De même, le Secrétariat a estimé à 100 000 à 300 000 USD, le budget de l'examen des espèces inscrites à l'Annexe I, demandé dans les décisions 18.28-18.29, (voir le document [CoP18 Doc. 92](#)).

#### Conclusions

18. Le Comité permanent est invité à examiner la nécessité de mener un examen ciblé de l'application de la Convention et, si jugé approprié, à préparer une proposition chiffrée, comprenant un projet de mandat pour examen par la Conférence des Parties à sa 19<sup>e</sup> session.

Recommandations de l'ERM découlant de son étude sur la façon d'améliorer l'efficacité de la Convention  
(les recommandations en caractères gras ont été considérées comme prioritaires)  
(voir Doc. 10.21, Annexe)

Recommandations	1. Facilement mises en œuvre	2. Nécessitant une étude supplémentaire	3. Nécessitant une coopération	4. Tributaires de 1-3
<b>Questions fondamentales de politique</b>				
3A. Procéder à des évaluations périodiques de l'efficacité de la CITES.				√
3B. Les Parties devraient décider de ne pas amender la Convention pour le moment, à moins qu'il y est accord sur la nécessité de modifier les dispositions relatives à l'établissement du Secrétariat.	√			
<b>3C. Aborder en priorité le problème de l'utilisation durable et de ses conséquences sur la CITES, dans le cadre d'une résolution interprétative de la Conférence des Parties.</b>		√		
3D. Poursuivre le processus de regroupement des résolutions interprétatives déjà en cours et l'étendre afin d'y intégrer toutes les décisions de la Conférence.	√			
3E. Simplifier au maximum toutes les nouvelles résolutions interprétatives et/ou les accompagner d'un mémoire explicatif.	√			
<b>Questions d'ordre scientifique</b>				
<b>4A. Envisager de lancer une procédure accélérée d'examen de la portée et du champ d'application des annexes.</b>		√		
4B. Réexaminer la présentation des annexes afin de la simplifier.		√		
4C. Le Comité permanent devrait envisager de poursuivre et d'étendre l'étude des espèces.				√
<b>Questions d'administration et d'application de la CITES</b>				
5A. Les organisations internationales devraient, sur demande, aider les Parties à préparer, au niveau national, de nouveaux instruments législatifs et réglementaires plus efficaces.			√	√

Recommandations	1. Facilement mises en œuvre	2. Nécessitant une étude supplémentaire	3. Nécessitant une coopération	4. Tributaires de 1-3
5B. Les organisations internationales et les pays développés devraient apporter une assistance financière et institutionnelle appropriée afin d'aider les pays en voie de développement ou à économie de transition à former leur personnel et à s'équiper d'installations appropriées.			√	√
5C. La Conférence des Parties devrait envisager l'adoption d'une résolution interprétative supplémentaire concernant les mesures internes plus strictes.		√		
5D. La Conférence des Parties devrait charger le Secrétariat (et lui allouer les fonds nécessaires) en vue de diffuser un bulletin CITES et d'améliorer ses moyens d'information.				√
5E. Le Secrétariat devrait faire effectuer une étude de faisabilité, dans le cadre du plan stratégique de la Convention, afin d'identifier les moyens spécifiques nécessaires à l'amélioration de la communication électronique entre les Parties.		√		
5F. Le Secrétariat devrait prendre des mesures pour améliorer et étendre les relations entre la Convention et Interpol et l'Organisation mondiale des douanes.		√		
<b>Question d'ordre institutionnel</b>				
<b>6A. La Conférence des Parties devrait demander au secrétaire général de préparer, en consultation avec le Comité permanent, un plan stratégique pour la CITES.</b>	√			
6B. Le Comité permanent devrait réexaminer la représentation régionale aux comités CITES et leur fournir des orientations, ou procéder à des consultations préparatoires avant les sessions de la Conférence des Parties et du Comité permanent.		√		
6C. Demander au secrétaire général de simplifier le libellé et la numérotation des documents des sessions de la Conférence des Parties.		√		

Recommandations	1. Facilement mises en œuvre	2. Nécessitant une étude supplémentaire	3. Nécessitant une coopération	4. Tributaires de 1-3
<b>6D. Le secrétaire général, sous l'égide du Comité permanent, devrait préparer un plan financier pour la Convention.</b>	√			
6E. Renforcer le Secrétariat sur les plans financiers et techniques.				√
6F. La Conférence des Parties devrait charger le secrétaire général de fournir des informations périodiques sur les activités du Secrétariat et d'établir clairement les responsabilités des membres du personnel.	√			
<b>6G. Définir clairement le rôle du PNUE en ce qui concerne la mise à disposition d'un secrétariat, dans le cadre d'un protocole d'accord approuvé par la Conférence des Parties.</b>	√			
<b><i>Relations avec d'autres organisations</i></b>				
<b>7A. Le secrétaire général devrait chercher à conclure un accord global de coopération avec la Convention sur la diversité biologique.</b>	√			
7B. La Conférence des Parties devrait demander au PNUE de continuer à convoquer périodiquement un groupe de travail réunissant les organes administratifs de certains traités internationaux importants dans le domaine de la conservation.			√	
7C. La synergie entre les conventions devrait figurer à l'ordre du jour de la Conférence des Parties et des activités communes (s'il y a lieu) devraient être prévues dans le plan stratégique de la CITES.	√			
<b>7D. Le Comité permanent devrait encourager la coopération et l'échange d'information entre la CITES et le GATT avant la fin des discussions sur le commerce et l'environnement, en cours au sein de l'OMC.</b>		√	√	