

CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPECES
DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACEES D'EXTINCTION

Douzième session de la Conférence des Parties
Santiago (Chili), 3 – 15 novembre 2002

Interprétation et application de la Convention

Commerce et conservation des espèces

QUOTAS D'EXPORTATION ETABLIS AU PLAN NATIONAL POUR DES ESPECES DE L'ANNEXE II:
BASE SCIENTIFIQUE DE L'ETABLISSEMENT DU QUOTA ET SON APPLICATION

1. Le présent document est soumis par les Etats-Unis d'Amérique.

Introduction

2. Les Etats-Unis d'Amérique, en tant que grand pays d'importation et d'exportation d'espèces sauvages inscrites à l'Annexe II de la Convention, sont préoccupés par un ensemble de questions ayant trait à la base scientifique de l'établissement et de l'application des quotas nationaux d'exportation pour les espèces figurant à l'Annexe II (quotas d'exportation pour des espèces de l'Annexe II établis de façon volontaire et individuelle par des Parties à la Convention) communiqués au Secrétariat CITES. Le présent document se propose de faire le tour de ces problèmes et de constituer ainsi une base de travail permettant de poursuivre le débat comme de prendre d'éventuelles mesures.
3. Les quotas d'exportation établis au plan national pour des espèces inscrites à l'Annexe II sont devenus un outil fondamental utilisé par les Parties à la CITES pour surveiller et réglementer le commerce de spécimens vivants, et des parties ou produits de nombreuses espèces. Bien qu'aucune procédure régissant leur utilisation et leur application ne soit spécifiée dans le texte même de la Convention ou dans une résolution de la Conférence des Parties, les quotas d'exportation pour les espèces de l'Annexe II sont devenus, pour beaucoup de Parties, un élément déterminant de la mise en œuvre de la CITES. Le Secrétariat CITES envoie chaque année aux Parties une notification indiquant les quotas d'exportation fixés à l'échelon national par des Parties pour des espèces figurant à l'Annexe II. Sans prendre en compte les Parties communiquant des quotas pour les esturgeons en vertu de la décision 11.58, 60 Parties ont déclaré, en 2002, des quotas d'exportation concernant des espèces inscrites à l'Annexe II contre 51 seulement en 2001. Ces chiffres traduisent un accroissement de près de 20% sur une seule année. Bien que la grande majorité des quotas d'exportation qui sont déclarés au Secrétariat concernent des espèces animales, le contingentement pour les végétaux est susceptible d'augmenter, trois Parties ayant déclaré 10 quotas pour 2002 au Secrétariat.
4. L'utilisation de quotas peut s'avérer particulièrement intéressante pour les Parties exportatrices. Les quotas sont susceptibles de constituer un cadre de travail pour la surveillance continue du commerce et pour la limitation de ce dernier aux objectifs d'un prélèvement géré et durable sur les populations sauvages. En outre, ils sont à même de constituer une mesure dissuasive et préventive à l'égard de l'octroi irrégulier de permis d'exportation CITES. Afin de tirer le meilleur parti du contingentement, les Parties doivent mettre au point des méthodes scientifiques pour l'établissement de quotas adaptés, surveiller la délivrance des permis dans les limites numériques du quota et signaler l'utilisation du quota au Secrétariat en temps opportun. Par ces différentes mesures, les Parties exportatrices pourront recueillir des données et des informations importantes leur permettant de bien gérer le contingentement

les années suivantes, ce qui peut avoir des retombées positives significatives pour la conservation des populations des espèces résidentes.

5. La plupart des quotas d'exportation régissant la commercialisation de spécimens d'espèces figurant à l'Annexe II sont des quotas fixés au plan national. Cependant, seule la résolution Conf. 10.2 (Rev.) relative aux permis et certificats fournit de réelles indications aux Parties quant à l'utilisation de quotas d'exportation pour des espèces inscrites à l'Annexe II, et la partie pertinente du texte se limite à un unique paragraphe rédigé comme suit [section II, paragraphe i) de RECOMMANDÉ]:

que, lorsqu'un pays fixe volontairement des quotas nationaux pour l'exportation de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I, à des fins non commerciales, et/ou aux Annexes II et III, il informe le Secrétariat des quotas avant d'émettre des permis d'exportation et de tout changement apporté à ces quotas dès qu'il a été décidé, et mentionne sur le permis d'exportation le nombre total de spécimens déjà exportés au cours de l'année (y inclus ceux couverts par ledit permis) et le quota pour l'espèce en question;

6. Des informations complémentaires sur l'historique des quotas d'exportation dans le cadre de la CITES sont présentées en annexe au présent document.

La fonction des quotas d'exportation pour des espèces inscrites à l'Annexe II

7. Au nombre de leurs intérêts les plus fondamentaux, les quotas d'exportation employés correctement peuvent "démontrer que les ressources en espèces sauvages sont gérées durablement et que les avis de commerce non préjudiciable sont formulés, et [...] permettre de détecter et d'empêcher les envois illicites"¹. En déclarant les quotas au Secrétariat pour qu'ils soient diffusés par voie de notification, les Parties rendent public le volume maximal autorisé des exportations pour un taxon et une année civile donnés, fournissant ainsi au groupe des pays Parties à la CITES une mesure simple des volumes autorisés et prévus des échanges commerciaux.

Les bases scientifiques de l'établissement et de l'application des quotas d'exportation pour les espèces figurant à l'Annexe II: problèmes actuels

8. Les Etats-Unis estiment que des problèmes se posent concernant la base scientifique de l'établissement et de l'application des quotas d'exportation fixés au plan national pour des espèces inscrites à l'Annexe II. Les principaux sujets de préoccupation sont détaillés dans les cinq points suivants.

Absence d'une compréhension commune concernant le rapport entre les avis d'exportation non préjudiciable et les quotas nationaux pour des espèces figurant à l'Annexe II

9. Actuellement, il n'existe pas de compréhension commune au sein des Parties, concernant la base scientifique de l'établissement des quotas nationaux communiqués au Secrétariat pour les espèces de l'Annexe II. Bien qu'il soit logique de considérer que ces quotas sont fixés sur la base d'avis d'exportation non préjudiciable scientifiquement valables (l'on suppose que la plupart des Parties préfèrent établir un tel avis pour l'ensemble du quota plutôt qu'un avis distinct pour chaque envoi), ainsi que le requiert l'Article IV de la Convention, il n'est nulle part actuellement demandé que les quotas déclarés reposent sur un avis d'exportation non préjudiciable valable. Il en résulte une certaine confusion chez les Parties, dont beaucoup considèrent que tout quota publié est établi sur la base d'un avis d'exportation non préjudiciable. Le site Internet du Secrétariat lui-même présente des informations contradictoires à ce sujet. Ainsi est-il écrit, dans la partie intitulée "Quotas d'exportation":

Avant qu'une Partie ne délivre un permis pour autoriser l'exportation de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I ou à l'Annexe II, l'autorité scientifique de l'Etat doit déclarer que l'exportation

¹ Document SC45 Doc. 11.2 sur la lutte contre la fraude (Quotas d'exportation, p. 3).

ne nuira pas à la survie de l'espèce – c'est ce qu'on appelle l'"avis d'exportation non préjudiciable", lequel découle de l'Article III, paragraphe 2 a) et de l'Article IV, paragraphe 2 a), de la Convention. La fixation d'un quota permet aux Parties de remplir cette obligation en déterminant le nombre maximal de spécimens pouvant être exportés une année donnée sans effets négatifs sur la survie de l'espèce...

10. Cependant, dans sa notification aux Parties n°2002/32 relative aux quotas d'exportation pour l'année 2002 (ainsi qu'aux notifications des années précédentes), le Secrétariat précise, au point 11:

L'inclusion d'un quota dans cette liste n'implique pas qu'il a été approuvé par le Secrétariat. Les quotas sont établis par les Parties; le Secrétariat ne dispose d'aucun élément, en particulier sur le prélèvement de spécimens dans la nature, indiquant que ces quotas ont été fixés après que les Parties ont déterminé, comme elles sont tenues de le faire, que l'exportation ne nuit pas à la survie de l'espèce intéressée [Article IV, paragraphe 2 a)]...

11. L'existence de contradictions de ce type fait obstacle à toute entente concernant la base scientifique des quotas fixés à l'échelon national pour des espèces figurant à l'Annexe II. Selon nous, la concordance des vues est essentielle; les Parties devraient étudier cette question et parvenir à un consensus au sujet de la base scientifique de ces quotas (ils doivent être établis sur la base d'avis d'exportation non préjudiciable scientifiquement valables).

Absence d'une compréhension commune concernant le rapport entre les avis d'exportation non préjudiciable et les modifications aux quotas nationaux pour des espèces figurant à l'Annexe II

12. Dans la pratique, peu de Parties modifient en cours d'année les quotas qu'elles ont déclarés, les éventuels ajustements étant effectués au moment de communiquer de nouveaux quotas pour l'année suivante. Il est évident que rien ne s'oppose, en théorie, à ce que les quotas soient ajustés au cours de l'année civile si une surveillance continue des populations est effectivement en place et si des pratiques saines et adaptatives de gestion sont employées. Ces modifications apportées en cours d'année devraient s'appuyer sur un avis d'exportation non préjudiciable valable, mais nulle part en est-il ainsi exigé à l'heure actuelle – il s'agit là d'une autre source de confusion. Tout comme pour la question précédente, nous estimons que la concordance des vues est essentielle et que les Parties devraient étudier le problème et parvenir à un consensus selon lequel de telles modifications aux quotas se doivent d'être basées sur des avis d'exportation non préjudiciable scientifiquement valables.

Absence d'un mécanisme de vérification des bases biologiques des quotas

13. Il n'existe actuellement aucun mécanisme convenu par lequel les Parties ou le Secrétariat peuvent réexaminer et modifier les quotas d'exportation qui paraissent peu compatibles avec la biologie des taxons concernés. Le Secrétariat, ainsi qu'il l'a déclaré dans sa notification aux Parties annuelle, adopte à ce jour une approche informelle: "cependant, le Secrétariat demandera des précisions et des informations à la Partie concernée si un quota s'avère préoccupant. En pareil cas, et si une Partie indique qu'un quota est provisoire, les quotas concernés figurant en annexe portent la mention "en préparation". Le Secrétariat peut aussi refuser de publier un quota non justifié – à savoir qui ne serait pas étayé par des informations adéquates, par exemple sur la situation de l'espèce en question et sa gestion". Les Parties pourraient étudier la possibilité de donner un caractère officiel à ce mécanisme informel de réexamen et d'ajustement des quotas dont la base biologiques est suspecte.

Absence de procédure convenue en cas de dépassement de quotas

14. Certaines Parties imposent des mesures internes plus strictes pour limiter les importations de spécimens dont le volume d'exportation dépasse le quota déclaré, ou pour lesquels il y a exportation en dépit d'un quota zéro publié [exportation de zéro spécimen]. Ces deux types de situations peuvent indiquer que des exportations illicites ont lieu. Les Etats-Unis d'Amérique peuvent refuser l'importation de spécimens qui ne sont pas dûment accompagnés d'autorisations d'exportation ou de réexportation authentiques et

délivrées légitimement, ou qui sont exportés en infraction à la législation ou à la réglementation d'un autre pays. Quelques pays, lorsque leur législation intérieure le permet, procèdent à une enquête et prennent des mesures juridiques pour contester des documents d'exportation quand des irrégularités sont apparentes au niveau des quotas. En outre, certains pays ont une procédure leur permettant de mettre en œuvre et d'appliquer les mesures commerciales recommandées par le Comité permanent, telles que l'interruption des échanges avec des pays particuliers ou d'échanges mettant en jeu certaines espèces. Il reste cependant que bien des Parties n'ont pas le pouvoir légal ou l'autorité réglementaire de prendre des mesures en cas de dépassement d'un quota fixé au plan national. Les Parties devraient considérer l'instauration d'une procédure officielle à suivre en cas de dépassement de quotas.

Absence d'exigences définies pour la déclaration des quotas

15. Actuellement, aucune information particulière n'est spécifiquement exigée lors de la déclaration d'un quota. Cette situation peut entraîner une certaine confusion au niveau de l'interprétation. Comme pour le point 3 ci-dessus, le Secrétariat suit dans ce domaine une démarche informelle, comme le montre sa notification annuelle aux Parties: "le Secrétariat recommande aux Parties de soumettre des quotas aussi détaillés que possible – c'est-à-dire en indiquant un nombre ou d'autres restrictions (poids, taille, classe d'âge, etc.), éventuellement l'obligation de marquage – et en décrivant le plus précisément possible le type de spécimens inclus (spécimens vivants, trophées de chasse, etc.) et la source (prélevés dans la nature, élevés en ranch ou en captivité, etc.)". Les Parties devraient envisager d'officialiser cette approche du problème des informations exigées dans le cadre de la déclaration de quotas.

Recommandation

16. Les Parties devraient envisager, à la CdP12, la constitution, d'un groupe de travail sur les quotas d'exportation pour examiner les problèmes soulevés plus haut et mettre au point une procédure pour remédier aux carences actuelles. Les Parties devraient permettre à ce groupe de continuer son travail entre les sessions afin qu'il puisse examiner les questions restées en suspend après la CdP12, ainsi que le suggèrent les projets de décisions présentés à l'annexe 3 du document CoP12 Doc. 50.2 relatif à l'application et au suivi des quotas d'exportation établis au plan national pour des espèces inscrites à l'Annexe II de la Convention.

COMMENTAIRES DU SECRETARIAT

- A. Concernant les points 9 et 10, le Secrétariat n'est pas d'accord sur le fait qu'il y aurait une contradiction entre le texte extrait de son site Internet et la notification aux Parties n° 2002/032. C'est pour chaque Partie une obligation nationale que d'établir que les exportations de spécimens d'espèces des Annexes I et II ne sont pas préjudiciables; certaines Parties ont choisi d'indiquer aux autres Parties le nombre maximal de spécimens dont elles autorisent le commerce, par le biais d'un quota d'exportation. L'obligation sous-jacente de l'avis d'exportation non préjudiciable n'est pas remplacée par l'établissement d'un quota d'exportation, bien qu'un tel quota puisse s'intégrer dans une démarche nationale visant à garantir la durabilité du commerce.
- B. Concernant le point 10, le Secrétariat note que, comme indiqué plus haut, c'est pour les Parties une obligation nationale que d'établir que les exportations ne sont pas préjudiciables. Il n'y a pour les Parties aucune obligation découlant de la Convention ou d'autre chose de prouver aux autres Parties que leurs exportations sont pas préjudiciables, ou pour le Secrétariat de recevoir une telle preuve avant de publier un quota d'exportation établi au plan national. Les seules exceptions sont le cas des espèces incluses dans l'Etude du commerce important: les Parties exportatrices sont systématiquement priées d'expliquer la base de leur application de l'Article IV, et quand le Secrétariat agit en application de l'Article XIII de la Convention, s'étant aperçu que le commerce nuisait à une espèce; la base de l'avis d'exportation non préjudiciable est examinée avec les Parties concernées.

- C. Le Secrétariat convient que certaines Parties ont besoin d'assistance pour garantir qu'un avis d'exportation non préjudiciable adéquat est émis pour toutes les exportations, qu'elles fassent ou non l'objet d'un quota. C'est devenu un élément important du programme du Secrétariat de renforcement des capacités; d'autres initiatives sont planifiées à cet égard. Les commentaires faits sur le document CoP12 Doc. 50.2 sont valables ici. De plus, le travail entrepris sur l'utilisation durable des espèces sauvages par la Convention sur la diversité biologique est directement pertinent et il est très possible que la CITES bénéficie de l'application des lignes directrices actuellement examinées à la CDB.
- D. Tout en étant très favorable à fournir aux Parties les outils et l'assistance nécessaires pour leur permettre de remplir leur obligation découlant de la Convention d'émettre des avis d'exportation non préjudiciable, le Secrétariat n'est pas favorable à un nouveau mécanisme visant à évaluer comment cette tâche nationale est assumée. La Conférence des Parties a déjà établi un mécanisme approprié, à savoir l'Etude du commerce important, qui permet de déterminer si le commerce d'une espèce peut être préjudiciable.

Historique

Dans le contexte de la CITES, les quotas d'exportation sont utilisés aussi bien pour des espèces inscrites à l'Annexe I que pour des espèces figurant à l'Annexe II. L'histoire du recours aux quotas d'exportation dans le cadre de la CITES est aussi longue que complexe. Une part importante de cette complexité peut s'expliquer par les liens étroits qui existent entre l'utilisation de ces quotas et le transfert d'espèces de l'Annexe I à l'Annexe II. Ces liens se sont révélés particulièrement patents dans le cas des espèces de crocodiliens et des exigences de la CITES dans le domaine de l'élevage (résolution Conf. 11.16 relative à l'élevage en ranch et au commerce des spécimens élevés en ranch d'espèces transférées de l'Annexe I à l'Annexe II). Sous l'influence de ces interconnexions, les quotas d'exportation octroyés ont évolué au fur et à mesure de l'adoption d'un certain nombre de résolutions, depuis une première consacrée aux transferts d'espèces de l'Annexe I à l'Annexe II (la résolution Conf. 1.2, subséquentement modifiée par les résolutions Conf. 2.23, 5.21 et 7.14) jusqu'à, plus récemment, la résolution Conf. 10.2 (Rev.) (Permis et certificats), dans laquelle quelques indications supplémentaires, certes minimales, sont fournies aux Parties pour l'établissement de quotas d'exportation pour des espèces inscrites à l'une des trois annexes quelle qu'elle soit [paragraphes II i) et j)], et la résolution Conf. 11.16, qui pêche une fois encore par l'absence de conseils précis pour mettre en pratique un système de quotas.

Un certain nombre de résolutions traitant des quotas concernant des taxons inscrits à l'Annexe II sont actuellement en vigueur. Les sujets qui y sont examinés comprennent en particulier :

- a) l'utilisation de quotas d'exportation pour des trophées de léopards tués lors de chasses sportives (résolution Conf. 10.14 relative aux quotas pour les trophées de chasse et les peaux de léopards à usage personnel);
- b) les trophées de markhors [résolution Conf. 10.15 (Rev.) relative à l'établissement de quotas pour les trophées de chasse de markhors]; et
- c) les espèces inscrites à l'Annexe I de façon générale (résolution Conf. 9.21 relative à l'interprétation et à l'application des quotas pour les espèces inscrites à l'Annexe I).

Une description succincte d'une sélection de systèmes de quotas particulièrement intéressants, applicables à des espèces figurant à l'Annexe I ou à l'Annexe II, est présentée dans le document CoP12 Doc. 50.2 relatif à l'application et au suivi des quotas d'exportation établis au plan national pour des espèces inscrites à l'Annexe II de la Convention.

Les quotas concernant des taxons figurant à l'Annexe II sont établis selon différentes procédures. La plupart de ces quotas d'exportation sont fixés volontairement par les Parties [résolution Conf. 10.2 (Rev.), section II, paragraphe i)]. Ces quotas d'exportation établis au plan national diffèrent des quotas fixés par résolution ou décision, par action de la Conférence des Parties (l'adoption d'annotations aux inscriptions) ou encore par recommandation du Comité permanent. Dans le cas des esturgeons (*Acipenseriformes*), la décision 11.58 a ordonné aux Etats des aires de répartition d'établir des quotas "en coordination". Par ailleurs, les pangolins asiatiques (*Manis* spp.; °612) et la tortue sillonnée (*Geochelone sulcata*; °613) sont au nombre des exemples de quotas d'exportation fixés par la CdP par annotation aux inscriptions. D'autres quotas pourraient être établis par le Comité permanent par l'intermédiaire de l'autorité désignée par la Conférence des Parties [résolution Conf. 11.1, Annexe 1, ou résolution Conf. 8.9 (Rev.), "RECOMMANDE" g)]. Les caméléons malgaches (*Furcifer* = *Chameleo* spp.), les geckos diurnes malgaches (*Phelsuma* spp.) et la tortue de Tournier (*Malacochersus tornieri*) ont tous été contingentés par des quotas d'exportation établis sur recommandation du Comité permanent. Les quotas d'exportation fixés de la sorte ne diffèrent toutefois en rien des quotas d'exportation établis à l'échelon national, car leur cadre juridique se trouve subordonné à l'autorité des lois et règlements intérieurs propre à chacune des Parties.