

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



Quatorzième session de la Conférence des Parties  
La Haye (Pays-Bas), 3 – 15 juin 2007

Interprétation et application de la Convention

Respect de la Convention et lutte contre la fraude

INCITATIONS A L'APPLICATION DE LA CONVENTION

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat en application des décisions 13.76 et 13.77, adoptées par la Conférence des Parties à sa 13<sup>e</sup> session (CdP13, Bangkok, 2004).

2. La décision 13.76 stipule que:

*Le Secrétariat invitera toutes les Parties et les organisations pertinentes à fournir des les informations, communiquer leur expérience et, lorsque c'est possible, les résultats de leur recours à des incitations économiques, et fera rapport à la 53<sup>e</sup> session du Comité permanent qui examinera la manière dont cela pourrait être repris en vue de poursuivre l'action sur le renforcement des capacités et une éventuelle coopération régionale.*

3. La décision 13.77 stipule que:

*Sous réserve de fonds disponibles, le Secrétariat continuera de coopérer sur les mesures incitatives avec le Secrétariat de la CDB et d'autres conventions touchant à la biodiversité (Ramsar, CMS, etc.), ainsi qu'avec le secteur privé et les organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales pertinentes. Cette coopération sera axée sur, entre autres, un échange d'expériences dans la conception et le recours aux incitations économiques en vue de la gestion durable de la faune et de la flore sauvages, la compilation d'études de cas, les meilleures pratiques et les leçons tirées, ainsi que la mise au point de recommandations ciblées, d'orientations pratiques et d'instruments pour l'utilisation durable de la flore et de la faune sauvages.*

4. Dans la notification n° 2005/022 du 20 avril 2005, les Parties et les organisations sont invitées à fournir des informations et à communiquer leur expérience et, si possible, les résultats de l'application d'incitations économiques. Comme l'intervalle entre la CdP13 et la 53<sup>e</sup> session du Comité permanent (Genève, juin/juillet 2005) a été court, aucune réponse n'a encore été reçue et il a été décidé que la discussion sur les incitations économiques serait le rapportée à la 54<sup>e</sup> session (Genève, octobre 2006).

5. Dans le document SC54 Doc. 41, le Secrétariat fait part de l'expérience acquise par plusieurs Parties dans le recours à des incitations économiques. Cette expérience a été extraite principalement des rapports bisannuels et des programmes nationaux de l'initiative BioTrade de la CNUCED. Le Secrétariat a indiqué au Comité permanent qu'en plus de son document sur ce sujet, un document d'information sur les mesures d'incitation utilisées dans les programmes BioTrade des pays serait remis à la présente session et qu'une réunion sur cette question se tiendrait en marge de la session.

## Les mesures d'incitation et la CITES

6. L'examen des incitations par la Conférence des Parties n'a rien de nouveau. En fait, il y a des références aux incitations et aux freins dans 10 résolutions, remontant à la huitième session de la Conférence des Parties (Kyoto, 1992). L'objectif 1.1 de la *Vision d'une stratégie jusqu'en 2007* demande aux Parties d'aider à l'élaboration de législations et de politiques nationales appropriées promouvant l'adoption et la mise en œuvre de moyens d'incitation économiques et sociaux et d'instruments légaux qui promeuvent et réglementent la gestion durable de la faune et de la flore sauvages et un commerce responsable, et promeuvent l'application effective de la Convention. Le but de ces incitations n'est pas de promouvoir le commerce des espèces sauvages en tant que tel mais de veiller à ce que ce commerce, quand il est pratiqué, le soit de manière durable.
7. Les incitations sont reconnues comme étant une alternative ou un complément aux prescriptions. Ces réglementations, incluses normalement dans la législation, précisent ce qu'il faut faire et ne pas faire pour pratiquer le commerce des espèces sauvages. Elles incluent habituellement les dispositions de lutte contre la fraude traditionnelles (délicts, sanctions, etc., y compris les amendes et la confiscation). Les mesures d'incitation (délivrance accélérée des permis, certification, droits de propriété, etc.) sont vues comme des moyens plus souples et moins coûteux d'atteindre les objectifs de la politique gouvernementale. En utilisant les incitations, les Parties peuvent augmenter le nombre et les types d'options politiques à leur disposition et encourager des types de comportement particuliers d'une manière plus effective et efficace.
8. Les incitations positives (les mesures récompensant les comportements respectant la CITES) sont souvent considérées comme une sorte de "carotte" empêchant ou prévenant les violations de la CITES. Les sanctions, considérées d'ordinaire comme le type de "bâton" le plus courant, peuvent avoir un certain effet dissuasif mais elles traitent les violations et les dégâts après-coup. Les incitations peuvent être utilisées pour résoudre à la source les problèmes d'application et de commerce illégal en traitant les causes à la racine.

## Les réglementations prescriptives et les incitations: une question d'équilibre

9. Comment le respect de la loi peut-il être rendu plus attrayant que son non-respect? Comment les pays peuvent-ils s'assurer qu'un système de production donné ne diminue pas les incitations à la conservation des écosystèmes où vivent les espèces CITES? Ce sont les deux questions fondamentales que les autorités CITES ont abordé en discutant de la gestion, des politiques et des stratégies en matière d'espèces sauvages.
10. Concernant la première question, les Parties tendent à mettre l'accent sur la coercition dans la lutte contre la fraude pour obtenir le respect de la loi mais elles admettent de plus en plus que des incitations spécifiques peuvent apporter une importante contribution à l'application effective de la CITES et au respect de ses règles. C'est ainsi que la résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP13), Application de la Convention et lutte contre la fraude, recommande que les Parties "*promeuvent, par des incitations, l'appui et la coopération des communautés rurales locales à la gestion des ressources en faune et flore sauvages et par là même à la lutte contre le commerce illicite*".
11. Les mesures d'incitation (comme les plans de certification) seront-elles plus efficaces que les réglementations prescriptives (amendes/emprisonnement, etc.) pour remonter jusqu'à l'origine légale des produits CITES puis réduire le commerce illégal? Quelle stratégie permettra d'atteindre ce but le plus rapidement et le plus effectivement? A l'évidence, il n'y a pas de réponse valable dans tous les cas et chaque approche a ses avantages et ses inconvénients.
12. Les réglementations prescriptives et les incitations peuvent être utilisées séparément mais en théorie et en pratique, elles sont souvent étroitement liées. L'application effective des législations touchant à la CITES nécessite donc que les gouvernements trouvent et utilisent un mélange judicieux de réglementations prescriptives et d'incitations. Ce que le bâton ne peut accomplir seul pourrait peut-être l'être en combinant le bâton et la carotte, et vice et versa.
13. L'application effective des législations touchant à la CITES devrait inclure des sanctions adéquates et proportionnées à l'encontre des contrevenants, assorties d'incitations économiques et sociales. La criminalisation du commerce illégal des espèces sauvages peut contribuer à dissuader les

contrevenants et le recours à des mesures d'incitation peut contribuer à rendre le respect de la loi plus attrayant en premier lieu.

14. Concernant la question des systèmes de production évoquée au point 9, l'on estime que ceux qui sont liés aux populations sauvages – par l'élevage en ranch, par exemple – améliorent la gestion des espèces sauvages et le prélèvement réglementé d'individus sauvages, sont plus susceptibles d'inciter à la conservation que l'élevage en captivité (voir résolutions Conf. 8.3 et Conf. 11.16).

#### Types spécifiques de mesures d'incitation

15. Donnant suite aux décisions 13.76 et 13.77, le Secrétariat a continué de coopérer sur les mesures d'incitation avec les autres conventions sur la biodiversité et avec le secteur privé et les organisations gouvernementales, intergouvernementales et non-gouvernementales pertinentes.
16. Il y a bien des manières de recourir aux incitations et les décideurs disposent de toute une gamme de mesures d'incitation, mais pour des raisons pratiques, la coopération a jusqu'à présent été axée sur l'échange d'informations dans la conception et l'utilisation des mesures d'incitation qui semblent les plus pertinentes et les plus faciles à appliquer dans le contexte de la CITES. Les partenaires ont accepté de commencer par élaborer des recommandations et des lignes directrices sur des mesures d'incitation spécifiques en s'appuyant sur les conclusions de l'atelier CITES sur la politique commerciale et les incitations économiques (Genève, 2003). Le présent document propose des recommandations ciblées sur l'utilisation des mesures d'incitation spécifiques suivantes: la diligence raisonnable, les mécanismes compensatoires, la certification, les droits de propriété communautaires, la mise aux enchères des quotas, et le recouvrement des coûts et des frais environnementaux. Jusqu'à présent, l'on n'a pas trouvé de fonds pour la préparation de lignes directrices opérationnelles pour l'utilisation de ces mesures; le Secrétariat encourage les Parties, les institutions financières, le secteur privé et les autres donateurs potentiels à fournir une assistance financière pour ce travail.

##### a) Diligence raisonnable

17. L'Article VIII, paragraphe 3, de la Convention, stipule que "les Parties feront en sorte que les formalités requises pour le commerce de spécimens s'effectuent dans les meilleurs délais". Le but de cette disposition est de veiller à ce que la CITES n'entrave pas le commerce et implique que toutes les mesures nécessaires pour autoriser le commerce, y compris les avis scientifiques, la délivrance des permis et les inspections aux points d'entrée et de sortie, sont prises avec une diligence raisonnable. Comme le but n'est pas de créer des difficultés ou des délais pour le commerce légal, les Parties pourraient envisager une procédure de fonctionnement normalisée pour remplir efficacement les formalités requises pour le commerce. Des éléments tels qu'une échéance pour la délivrance des permis, le dédouanement des envois, etc. devraient être inclus dans la procédure. De toute façon, les utilisateurs de permis CITES qui respectent la loi ne devraient pas être découragés par la lenteur ou la lourdeur du processus d'obtention de l'autorisation du commerce. La diligence raisonnable est une incitation simple et importante à respecter les obligations découlant de la CITES.
18. Cette obligation semble s'adresser aux autorités CITES. Cependant, l'on attend aussi des demandeurs de permis CITES qu'ils fassent preuve d'une diligence raisonnable. Les commerçants, par exemple, devraient connaître l'origine des spécimens qu'ils achètent et être en mesure de la vérifier. L'on attend d'eux qu'ils prennent des mesures raisonnables pour s'assurer que les spécimens qu'ils exportent ou importent aient été acquis légalement. L'obligation de déterminer la légalité de l'acquisition avant de délivrer le permis d'exportation est une disposition bien connue de la Convention. Il est parfaitement raisonnable et logique que l'organe de gestion soit habilité à examiner les informations qui lui sont communiquées par un demandeur de permis et de prier le demandeur de fournir les informations supplémentaires appropriées nécessaires pour vérifier la véracité des informations figurant sur une demande de permis d'exportation. En fait, il serait impossible pour l'organe de gestion CITES de remplir ses obligations découlant de l'Article IV, paragraphe 2 b), de la Convention, sans avoir examiné les informations indiquant comment le spécimen a été obtenu. Les associations professionnelles pourraient envisager un code de conduite pour les milieux d'affaires qui pratiquent le commerce légal d'espèces sauvages. Un code de conduite adéquat faciliterait le travail des autorités CITES, contribuerait à réduire le temps nécessaire pour délivrer les permis et

les certificats, et renforcerait le rôle du secteur privé dans la réunion de renseignements permettant d'identifier et de poursuivre les trafiquants.

b) Mécanismes compensatoires

19. Dans de nombreux pays, l'avenir des espèces CITES est inextricablement lié aux personnes qui partagent leur habitat. La croissance démographique expose les populations humaines et les espèces à plusieurs formes de conflits. Les bergers ou les fermiers et leur troupeaux ou leurs produits agricoles partagent l'habitat d'espèces CITES dans de nombreux pays. Ainsi, la prédation du bétail par les grands félins tels que les léopards, les léopards des neiges, les jaguars, les pumas, les tigres, etc. est importante dans certains pays et leur abattage par vengeance par les propriétaires terriens et les bergers menace directement les populations de ces grands félins. L'indemnisation des bergers et des fermiers pour les dégâts causés par les espèces sauvages peut réduire la pression de la chasse qui s'exerce sur les espèces sauvages et donner aux communautés locales et aux propriétaires terriens l'occasion de soutenir la conservation de ces espèces tout en protégeant leurs moyens d'existence. L'indemnisation est d'ordinaire un montant versé aux producteurs pour compenser les dégâts à condition qu'ils acceptent de ne pas tuer les animaux qui en sont responsables.
20. Quoi qu'il en soit, les mécanismes compensatoires peuvent avoir des effets inattendus, comme une diminution de l'action menée pour prévenir les dommages et une expansion agricole accrue puisqu'ils peuvent être perçus comme un subside en faveur de la production de récoltes et de bétail. Certains pays ont mis au point d'autres types d'incitations, comme la création d'un secteur économique de la chasse aux trophées, la création de zones sans bétail sur les terres communautaires, ou l'amélioration de l'accès aux marchés pour des produits de remplacement, en échange d'un engagement pris par les communautés locales en faveur de la conservation.

c) Certification

21. Un système de certification est une procédure par laquelle un gouvernement ou une tierce partie donne l'assurance écrite qu'un produit, un processus ou un service est conforme à des obligations spécifiées. Dans le contexte de la CITES, le but principal de la certification est de différencier clairement sur le marché un produit CITES légal d'un produit illégal et ce faisant, de séparer les marchés légaux et illégaux de produits CITES. Pour y parvenir, il est indispensable d'avoir un système de traçabilité crédible qui différencie les deux types de produits. C'est l'un des grands défis que les autorités CITES doivent relever en déterminant que l'acquisition de spécimens est légale. Dans l'idéal, les consommateurs sont plus soucieux de l'origine des spécimens que de leur prix. Il y a deux types de systèmes de certification: le volontaire et le réglementaire.
22. La certification volontaire se réfère à l'émission de l'assurance écrite (le certificat) par une tierce partie qu'elle a vérifié qu'un produit de la biodiversité est conforme aux obligations spécifiées dans une norme. Cette incitation basée sur le marché est appliquée volontairement dans de nombreux pays par les producteurs de produits de la biodiversité tels que les bois, les produits forestiers autres que les bois, le thon pêché en respectant les dauphins, les fermes à crocodiles et à tortues. L'incitation est basée sur le raisonnement selon lequel les consommateurs sont prêts à payer plus chers pour ces produits et qu'en augmentant la demande de produits de la biodiversité produits durablement, la certification volontaire encouragera les autres producteurs à améliorer leurs pratiques de gestion. Divers plans de certification ont été mis au point par des organisations internationales, notamment *Forest Stewardship Council*, *Marine Stewardship Council* et l'Organisation internationale de normalisation (ISO), allant de la certification par les pays à la certification de concessions ou de sociétés pour la labélisation de produits.
23. Il y a aussi la certification réglementaire (la vérification), imposée par la loi, pour laquelle le gouvernement détient l'autorité de certification. Le système de permis CITES énoncé dans la Convention est un bon exemple de certification réglementaire, avec ses organes de gestion et ses autorités scientifiques désignés qui "certifient" que les marchandises couvertes ont bien été produites de manière à ne pas nuire à la survie de l'espèce impliquée et qu'ils ont été obtenus légalement. Le système CITES concerne surtout les produits tangibles (les spécimens du commerce) couverts par un permis ou un certificat, mais aussi la gestion du système de production.

24. Pour faire du système de permis CITES (timbres de sécurité, étiquettes, marques, logos, etc.) un plan de certification réglementaire, de type marque, pleinement reconnu, les Parties disposent de différentes options. Elles peuvent, par exemple, normaliser les pratiques en matière d'avis de commerce non préjudiciable ou d'acquisition légale, ou concevoir un plan de certification combinant la certification volontaire et les obligations réglementaires. Ces deux options doivent être appliquées de manière crédible. Les pratiques normalisées nécessitent la formulation de critères clairs et réalistes garantissant que le commerce n'affectera pas la survie de l'espèce dans la nature. Plus important encore, la certification réglementaire requiert l'indépendance des organes de gestion et des autorités scientifiques vis-à-vis des intérêts des commerçants et des consommateurs.
25. Il y a eu des tentatives de certifier des produits CITES en s'appuyant sur des obligations ou des normes supplémentaires. C'est ainsi que la Conférence des Parties a établi un marquage spécifique (l'étiquetage universel) avec le logo CITES pour la réexportation du caviar. Bien que cette mesure visait à l'origine à prévenir l'emballage et le commerce illégaux, elle a eu pour effet secondaire positif de rassurer les consommateurs. Autre exemple: la combinaison de la CITES et d'un régime spécial d'appellation d'origine avec une marque de commerce enregistrée pour la laine de vigogne et ses produits. Ce mécanisme aide les Etats d'aires de répartition à lutter contre la biopiraterie, distingue les marchés, et garantit que les communautés locales reçoivent plus d'argent pour leurs produits. Enfin, l'initiative BioTrade de la CNUCED combine les obligations CITES et d'autres normes – de qualité, par exemple – pour faciliter l'accès des produits CITES aux marchés et obtenir de bons prix.
26. L'on pourrait utiliser "CITES" comme nom de marque mais pour aller dans cette direction, il faut avoir une approche prudente, planifiée, et des ressources suffisantes. Faire de "CITES" un nom de marque et rendre le plan de certification CITES plus crédible nécessitera l'élaboration d'orientations pour les pays sur l'évaluation de la conformité, la normalisation des pratiques de traçabilité et un examen par les autres Parties allant dans le sens des règles de l'OMC et de l'ISO.
27. Les Parties pourraient envisager de créer un groupe de travail chargé de déterminer les options les plus prometteuses que les autorités CITES pourraient étudier dans ce domaines, y compris celles qui complètent les normes pertinentes actuelles.
- d) Droits de propriété communautaires
28. Si les Parties veulent que le commerce des espèces sauvages génère des recettes pour la conservation et contribue à la diminution de la pauvreté d'une manière ou d'une autre, elles doivent considérer que garantir les droits de propriété communautaires est un élément clé pour y parvenir. Parmi ces droits, il y a celui d'utiliser une espèce donnée, d'en autoriser ou d'en exclure l'utilisation par d'autres, de récupérer les recettes générées par son utilisation, et de vendre ou de disposer autrement des spécimens de cette espèce.
29. L'on sait qu'en l'absence de droits de propriété sûrs, comme dans une situation de libre accès, les braconniers qui prélèvent des spécimens précieux d'espèces sauvages peuvent faire des profits tels, qu'ils feront tout pour éluder les contrôles menés dans le cadre de la lutte contre la fraude.
30. L'attribution de droits de propriété aux communautés locales peut contribuer à réduire les coûts de la lutte contre la fraude car c'est pour les propriétaires des ressources une incitation à protéger les espèces. Ces droits pourraient inclure l'administration autonome de l'utilisation de la ressource et le droit de vendre des licences de chasse.
31. Lorsque les marchés ne réussissent pas à conserver une ressource précieuse, c'est souvent à cause d'un droit de propriété mal défini, mal assuré, ou inexistant. Il est en fait très important de déterminer les caractéristiques du droit de propriété sûr qui manquent ou sont faibles, et de voir comment les rétablir ou intégrer les éléments manquants. Cela ne veut pas dire qu'il existe toujours une solution simple et appropriée ou que ce soit la seule manière d'atteindre l'objectif de la conservation.
- e) Mise aux enchères des quotas
32. Les quotas d'exportation CITES, auxquels il est fait allusion dans l'Article IV de la Convention, sont de plus en plus utilisés comme un outil garantissant le commerce et la gestion durables des espèces sauvages. Ces quotas autorisent le commerce en quantité limitée de spécimens de populations

nationales données d'espèces CITES. La fixation des quotas d'exportation pour les espèces inscrites à l'Annexe II est fondée sur la détermination du niveau des exportations pouvant être maintenu sans nuire à la survie de l'espèce. Les quotas pour les espèces inscrites à l'Annexe I permettent le commerce d'un petit nombre de spécimens, comme les trophées de chasse, par exemple. Les quotas établis représentent le nombre maximal de spécimens dont l'exportation sera autorisée en un an. Les quotas concernent, sauf indication contraire, les spécimens d'origine sauvage.

33. Lorsque les quotas ont été fixés, certaines Parties doivent surmonter de grandes difficultés dans leur attribution juste et efficace. Les Parties peuvent envisager de mettre les quotas CITES aux enchères pour créer des recettes pour la conservation au niveau national. Elles peuvent aussi rendre les quotas transférables et négociables entre préleveurs intéressés par le biais d'un marché. Avec cette mesure d'incitation, le quota ne change pas mais l'incitation aux préleveurs change: ceux qui sont prêts à payer le plus pour une partie du quota peuvent acheter celle-ci sur le marché. Comme pour les quotas traditionnels, les quotas négociables devraient être liés à la santé des populations sauvages et le gouvernement devrait pouvoir les augmenter ou les diminuer selon les besoins.
34. Les quotas négociables sont une sorte de droit de propriété permettant de faire des prélèvements durables et des exportations non préjudiciables limités à une espèce et à un site donnés. Les quotas pourraient initialement être attribués à une communauté locale, qui pourrait ensuite les revendre. Les Parties devraient avoir à l'esprit que le système des quotas fonctionne mieux si les préleveurs sont convaincus que toute activité illégale sera détectée et punie (un suivi et une lutte contre la fraude stricts par les autorités et les communautés locales est nécessaire).
35. Dans la mesure où les quotas sont fondés sur l'importance du nombre de spécimens d'une espèce qui sont prélevés, ces quotas devraient i) être transférables entre ceux à qui ils sont attribués afin d'être utilisés à leur meilleure valeur, et ii), peut-être, être mis aux enchères ou vendus par le biais d'un autre mécanisme pour générer des recettes. Les attribuer selon le principe du premier venu, premier servi et interdire leur revente est inefficace et tend à procurer des gains inespérés aux groupes ayant les bonnes connexions politiques et ce, quelle que soit la manière dont le quota a été fixé. Si le quota est fixé au-delà du niveau durable, il est trop élevé qu'il soit négociable ou non et qu'il soit vendu ou non. Quelle que soit l'approche adoptée par la Partie concernée, il importe d'établir un processus équitable pour l'attribution de la propriété pour atteindre le but final de la durabilité à long terme.
36. Il est à noter que la portée de l'utilisation des quotas négociables dépend de plusieurs facteurs, comme un suivi strict et l'ampleur des prélèvements. Cela implique qu'ils peuvent ne pas être viables pour les petits prélèvements. Il faudrait étudier davantage leur efficacité dans différentes situations ainsi que les éventuelles contraintes imposées par leur utilisation.

f) Recouvrement des coûts et des frais environnementaux

37. Fournir des services administratifs en rapport avec le commerce des spécimens CITES donne aux Parties l'occasion de recouvrer la totalité ou une partie des coûts de l'application de la CITES.
38. Utilisé correctement, le recouvrement des coûts peut être un bon moyen d'améliorer l'efficacité et la diligence avec lesquelles les services CITES sont fournis. La facturation des services peut envoyer un message important aux utilisateurs ou aux clients sur le coût des ressources impliquées. Elle peut aussi améliorer l'équité garantissant que ceux qui utilisent la faune et la flore sauvages ou qui créent la nécessité d'une réglementation en payent le coût. Du point de vue économique, il serait efficace de récupérer ces recettes car ceux qui tirent un gain du permis (les exportateurs ou les importateurs) sont souvent prêts à payer les services rendus.
39. Les coûts de l'application effective de la CITES sont les suivants:
  - a) Des coûts scientifiques et techniques – ceux générés, par exemple, par l'évaluation et le suivi du niveau des populations de l'espèce, l'établissement du niveau non préjudiciable des prélèvements et des exportations, l'analyse des causes du déclin des populations, les activités de conservation et de gestion (programmes de réintroduction, d'indemnisation ou d'incitation pour les communautés rurales en contact avec les espèces sauvages réintroduites, programmes éducatifs et de renforcement des capacités).

- b) Des coûts administratifs – pour les Parties, il s’agit des coûts liés au traitement des demandes de permis et des certificats et à leur délivrance, à la gestion des les informations émanant des permis et des certificats délivrés ou annulés, à la gestion des registres nationaux, aux rapports au Secrétariat, à la réponse aux demandes d’informations du Secrétariat, et à l’établissement de la législation commerciale.
- c) Des coûts pour faire appliquer la Convention et lutter contre la fraude – ils incluent les coûts de gestion du personnel, de formation et d’équipement du personnel pour le suivi et la lutte contre la fraude, et ceux des activités menées en collaboration avec d’autres autorités telles que la police et les douanes, pour faire appliquer la réglementation sur les exportations et les importations CITES et la poursuite des contrevenants. Le fonctionnement d’un système effectif de lutte contre la fraude est l’un des principaux coûts que les Parties doivent payer.
40. Une liste des coûts des services CITES figure dans le document CoP13 Doc. 14. Dans le cas des coûts scientifiques et techniques, plusieurs pays ont créé des fonds d’affectation spéciale pour la conservation au niveau national pour gérer un certain montant (généralisé par le recouvrement des droits, par exemple), dont l’utilisation est souvent affectée spécifiquement par la loi à la conservation d’espèces sauvages (voir document SC46 Doc. 8).
41. Concernant les coûts réglementaires (administratifs), et en particulier les coûts du système de permis CITES, la plupart des gouvernements assument la majorité des coûts de la délivrance des permis et des certificats CITES. Les Parties devraient envisager de facturer un émoulement optimal pour les permis CITES, l’enregistrement des commerçants ou les installations de production et autres services administratifs afin d’en tirer des recettes. En utilisant, entre autres, les informations communiquées dans les rapports bisannuels des Parties, il serait utile et relativement facile d’examiner les barèmes des émoulements appliqués afin de préparer des orientations à l’intention des Parties sur le recouvrement des coûts par le biais de ces émoulements. Un système pourrait ainsi être établi pour que les permis CITES reflètent les coûts occasionnés par la détermination de la situation biologique des ressources. Le prix des permis pourrait être utilisé pour couvrir les frais généraux de l’évaluation périodique de l’état des ressources, de l’établissement et de la tenu de bases de données, et du paiement du personnel chargé d’établir les permis.
42. Le recouvrement des coûts peut ne pas être justifié pour toutes les activités touchant au respect de la Convention et à la lutte contre la fraude. Cependant, certains pays requièrent une indemnisation pour le coût de la garde des spécimens saisis et d’autres réinvestissent les amendes perçues dans des programmes de conservation. La facturation des frais n’est pas toujours efficace et rentable pour certaines activités de lutte contre la fraude, aussi les Parties préfèrent-elles d’ordinaire financer les activités traditionnelle de lutte contre la fraude par les impôts.
43. En présumant que le recouvrement des coûts est compatible avec les objectifs de la politique gouvernementale et qu’il est efficace et rentable, les Parties intéressées pourraient envisager de concevoir et d’appliquer un programme de recouvrement des coûts pour les activités CITES pertinentes. Ce programme pourrait inclure un émoulement environnemental sur le commerce des espèces sauvages. En termes économiques, cela représenterait le coût social de la diminution ou de l’augmentation de la population d’une espèce donnée – le "coût social" étant le coût d’une certaine activité pour l’ensemble de la société. Les différents systèmes de production devraient être soumis à différents émoulements – ceux imposés aux établissements d’élevage en captivité, par exemple, devrait être plus élevés que ceux liés aux populations sauvages.

#### Valeurs et motivations économiques

44. Pour mettre en place les bonnes incitations, une meilleure compréhension de la valeur des espèces sauvages et des facteurs économiques poussant à les commercialiser est nécessaire. En comprenant mieux les valeurs – notamment celles du marché –, les causes fondamentales, les motivations et les modalités du commerce légal ou illégal, les Parties peuvent trouver plus facilement les incitations et les freins potentiels. Il faudrait accorder une attention particulière à la valeur des espèces pour les autochtones au niveau des moyens de subsistance, de la culture et du commerce.
45. Le commerce des produits des espèces sauvages prélevés dans la nature est une source de recettes importante pour de nombreuses personnes même si la réglementation de ce commerce est souvent

perçue, de façon erronée, comme concernant peu les gens et leurs priorités de développement. Sauf si on prouve l'intérêt économique et financier qu'il y a à conserver la faune et la flore sauvages, il est peu probable que les personnes, les ménages, les industries et les sociétés prendront des mesures en ce sens.

46. Déterminer la valeur et les motivations économiques est un préalable à la sélection des mesures d'incitation appropriées pour inciter à la conservation (et à l'utilisation durable) et promouvoir le respect des dispositions. Les politiques qui créent des incitations sans comprendre les motivations du commerce des espèces sauvages ont peu de chances de réussir. Dans bien des cas, les questions économiques sont au cœur des pratiques non durables.
47. Identifier et évaluer la valeur des espèces CITES et leur rôle dans les écosystèmes (autrement dit, la valeur de l'espèce elle-même et des services qu'elle rend à l'écosystème) peut être une incitation à la conservation en elle-même et favoriser la conception d'autres mesures d'incitation. Il existe plusieurs techniques d'appréciation pour mesurer la valeur économique totale d'une espèce. Les Parties intéressées pourraient bénéficier du travail d'appréciation entrepris par la Convention sur la diversité biologique (CDB). Quoiqu'il en soit, la valeur des espèces ne peut, et ne devrait, pas être réduite exclusivement à leur valeur monétaire. La valeur intrinsèque (autre que celle du marché) des espèces et de leur écosystème devrait être pleinement intégrée dans l'appréciation.
48. Malheureusement, le commerce illégal des espèces sauvages est très mal documenté pour ce qui est des espèces ou des produits impliqués, des volumes du commerce et de la valeur des espèces. Nous connaissons les plus importants marchés mondiaux d'espèces sauvages et de leurs produits et nous pouvons détecter certaines pratiques commerciales illégales en analysant les écarts dans les statistiques commerciales incluses dans les rapports annuels mais nul ne sait pour le moment comment estimer ou prévoir avec précision le volume et le prix des espèces sauvages du commerce illégal. Il faut davantage d'informations économiques et causales pour comprendre les modalités et les routes du commerce illégal afin de mettre en place les bonnes incitations. Les décideurs ont besoin, par exemple, d'informations pour comparer le volume du commerce et les prix du marché des spécimens légaux et taxés avec ceux des spécimens illégaux.
49. Enfin, les Parties pourraient entreprendre une étude approfondie pour déterminer et évaluer les effets économiques, sociaux et environnementaux des différents systèmes de production *ex situ*. Au premier abord, par exemple, l'élevage en captivité et la reproduction artificielle pourraient être la meilleure solution pour assurer la conservation. Cependant, ils ne sont pas toujours, en tous lieux, techniquement possibles, économiquement faisables ou acceptables du point de vue social et environnemental. L'élevage en captivité peut être valable pour certaines espèces sauvages mais pas pour d'autres et, plus important encore, leurs populations peuvent être affectées négativement parce que l'élevage en captivité et la reproduction artificielle peuvent réduire les incitations à conserver les habitats naturels en tant que source de spécimens.

#### Coopération avec l'initiative BioTrade de la CNUCED

50. L'initiative BioTrade de la CNUCED et ses programmes nationaux sont des partenaires importants dans l'application des décisions 13.76 et 13.77. La CNUCED a lancé BioTrade à la troisième session de la Conférence des Parties à la CDB en 1996.
51. La coopération entre les Secrétariats de la CITES et de BioTrade vise à veiller à la conservation des espèces CITES sélectionnées par les pays où BioTrade se déploie, à améliorer les moyens d'existence des populations démunies dans des zones marginales et à inciter au respect des obligations CITES et de la législation nationale par le secteur privé. Une attention particulière est accordée au rôle des mesures d'incitation pour une gestion saine des espèces CITES et au partage des bénéfices avec les communautés locales qui affectent le plus directement l'habitat des espèces concernées.
52. Depuis le début de la coopération CITES-CNUCED en 2001, plusieurs Parties à la CITES – la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, l'Ouganda, le Pérou et le Viet Nam – ont sélectionné des espèces CITES pour leur programme national BioTrade. La Bolivie et l'Ouganda ont reçu une assistance technique et financière substantielle pour étudier le commerce des espèces sauvages, élaborer une législation adéquate d'application de la CITES et émettre des avis de commerce non préjudiciable pour les espèces sélectionnées. L'initiative BioTrade a financé des ateliers CITES dans ces deux pays et a

couvert les coûts du voyage de membres du Secrétariat. Des progrès substantiels ont été faits par ces deux programmes dans l'application de la CITES et l'utilisation durable d'espèces CITES.

53. En octobre 2006, BioTrade a financé une mission du Secrétariat CITES en Ouganda pour faciliter la coopération entre *Uganda Export Promotions Board* – l'autorité nationale compétente pour BioTrade – et les autorités CITES, et entre les secteurs public et privé. L'organe de gestion a reconnu que les négociants en espèces sauvages avaient exprimé leur frustration due au fait que les institutions gouvernementales ont un personnel réduit, des mandats étroits, et ne communiquent pas assez entre elles. De plus, la mission a permis au Secrétariat de discuter de questions d'application de la CITES avec les autorités CITES et de préparer le terrain pour l'examen de la politique sur le commerce des espèces sauvages que l'Ouganda a décidé de mener. Le programme BioTrade de l'Ouganda a été bien accueilli car il aide les autorités CITES à mieux affronter les capacités institutionnelles limitées et les autres difficultés.
54. En novembre 2006, la CNUCED a organisé un atelier à Genève pour promouvoir la collaboration entre les secrétariats des conventions sur la biodiversité. L'atelier a contribué à l'application de la décision CITES 13.77 en réunissant des représentants de la CDB, de la CITES, de Ramsar, et du mécanisme mondial de l'UNCCD, ainsi que des représentants du PNUE et d'autres organisations pour échanger des expériences et discuter d'une stratégie commune dans trois domaines clés: l'engagement du secteur privé, les mesures d'incitation, et le commerce international. Concernant les mesures d'incitation, le réseau informel des AME a décidé qu'il serait approprié de préparer un apport pour la CdP14 (en application de la décision CITES 13.77) et pour l'examen approfondi de ces mesures par la CDB (demandé dans la décision VIII/26 de la CdP8 de la CDB), en s'appuyant sur des exemples concernant des espèces CITES, des sites Ramsar, des zones arides, etc. Ce travail serait fondé sur des analyses précédentes des mesures d'incitation (des études de l'UICN, de l'OCDE et du PNUE, par exemple). Une réunion devrait être organisée en marge de la présente session pour échanger des informations sur les cas identifiés et discuter des prochaines étapes.
55. Plus récemment, BioTrade a appuyé la participation du Secrétariat CITES à la planification d'un atelier informel sur le commerce durable d'un poisson de la région amazonienne, *Arapaima gigas*, tenu les 12 et 13 décembre 2006 à Rio de Janeiro (Brésil). La réunion a étudié les possibilités de promouvoir un programme sur l'utilisation et le commerce durables d'*Arapaima gigas* pour contribuer à une meilleure gestion de l'espèce, à la conservation de son habitat et à la création de bénéfices pour les communautés locales du bassin amazonien. Le Brésil, la Colombie et le Pérou et des organisations telles que FAO-Infopesca et l'Organisation du traité de coopération amazonienne, ont discuté de l'état des populations, de leurs programmes de gestion, de leurs cadres réglementaires et de leurs stratégies commerciales pour cette espèce.
56. Suite à cette coopération, les obligations découlant de la CITES ont été incluses dans les procédures de BioTrade, comme la sélection des groupes de produits et les chaînes de valeur, l'élaboration d'outils pour l'engagement du secteur privé. BioTrade a ainsi élaboré, en étroite coopération avec les autorités CITES des pays où il opère, des lignes directrices pour la gestion durable des produits d'espèces sauvages pour les firmes engagées dans le commerce de ces espèces. Dans un contexte plus large, l'approche suivie par BioTrade a montré que la conservation des espèces et la diminution de la pauvreté peuvent aller de pair.
57. Dans l'étape suivante, le secteur privé sera encouragé à réinvestir dans la conservation et à adopter et promouvoir de bonnes pratiques, des normes et des codes de conduite pour l'utilisation durable et le commerce équitable des espèces CITES. Le secteur privé pourra rechercher l'appui de BioTrade et d'autres agences spécialisées. Au plan national, il pourra bénéficier de l'appui technique du Ministère du commerce extérieur et des services gouvernementaux chargés de promouvoir l'exportation. Ces services ont le rôle important de réunir les autorités CITES, le secteur privé, les autorités environnementales et les agences de lutte contre la fraude dans des pays tels que l'Ouganda.
58. Un mémorandum d'accord entre les Secrétariats de la CITES et de la CNUCED est à l'étude pour formaliser leur coopération dans le cadre de BioTrade; il devrait être signé prochainement.

## Engagement des parties prenantes

59. Pour associer la population à la conservation des espèces sauvages et déterminer les incitations qui peuvent augmenter les effets sociaux positifs des décisions liées à la CITES et en atténuer ou supprimer les effets négatifs, les Parties devraient encourager la participation des parties prenantes. Sensibiliser les parties prenantes à la valeur et aux services des espèces CITES améliore les chances de réussite des mesures d'incitation.
60. La gamme des parties prenantes devrait inclure les organisations rurales, les coopératives et les comités des communautés, des représentants des populations autochtones, ainsi que les organes gouvernementaux, les organisations non gouvernementales, le secteur privé, les scientifiques, organisations nationales et multilatérales pertinentes et les personnes privées. Tous peuvent avoir une connaissance pratique de la conception des mesures d'incitation et pourraient avoir un rôle important dans la réussite de leur application.
61. La participation des parties prenantes étant cruciale pour que les incitations soient mieux acceptées, les Parties pourraient déterminer rapidement quelles sont les parties prenantes pertinentes et voir comment les différents types d'acteurs pourraient participer au processus de consultation dans la conception et l'utilisation des incitations.
62. Un rapport récent du WWF intitulé *Species and People: Linked Futures* présente des études de cas sur la contribution de la conservation des espèces sauvages aux moyens d'existence dans les milieux ruraux et aux buts de développement du millénaire. Il note que les causes sous-jacentes de la disparition des espèces sauvages sont souvent les mêmes que celles de la pauvreté, ou très proches; il s'agit notamment de la marginalisation des communautés rurales, d'une gouvernance faible et de l'instabilité politique.
63. Ceux qui vivent dans les zones naturelles et qui en utilisent les ressources pour survivre sont les ruraux pauvres. La conclusion du rapport du WWF est que la conservation des espèces contribue, entre autres choses, à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie.

## Recommandations

64. Les Parties sont encouragées à internaliser les coûts de la délivrance des permis et des certificats CITES et à rendre d'autres services administratifs par des programmes de recouvrement des coûts et des frais environnementaux. Le Secrétariat recommande de faire une étude des émoluments pour les permis et les services CITES et d'élaborer des orientations à l'intention des Parties sur la manière de déterminer les émoluments optimaux pour ces permis et services.
65. Le Secrétariat recommande la création d'un groupe de travail chargé de déterminer les options les plus prometteuses que les autorités CITES pourraient envisager de retenir pour la conception et l'utilisation de mesures d'incitation spécifiques, en mettant l'accent sur la diligence raisonnable, les mécanismes compensatoires, les plans de certification, les droits de propriété communautaires, la mise aux enchères des quotas et le recouvrement des coûts et des frais environnementaux.
66. Compte tenu du rôle des communautés locales et du secteur privé dans le commerce des espèces sauvages, l'on pourrait envisager d'établir des mécanismes consultatifs et d'échange d'informations pour faciliter le dialogue et la coopération entre les gouvernements, les communautés locales, la société civile et le secteur privé au niveau national ainsi que durant les sessions de la Conférence des Parties et celles de ses organes subsidiaires.
67. Le Secrétariat recommande que la Conférence des Parties adopte les décisions proposées dans l'annexe pour concrétiser les suggestions faites ci-dessus.
68. Les coûts de l'appui du Secrétariat au Comité permanent, et de la coopération du Secrétariat avec l'initiative BioTrade de la CNUCED et avec les autres partenaires, sont inclus dans son programme de travail chiffré. Le travail d'un consultant, impliquant 10.000 USD, sera nécessaire pour réaliser l'étude des émoluments administratifs pour les permis CITES.

## PROJETS DE DECISIONS DE LA CONFERENCE DES PARTIES

### Incitations pour l'application effective de la Convention

#### ***A l'adresse des Parties***

- 14.xx Les Parties qui élaborent des mesures d'incitation pour une application effective de la Convention sont encouragées à inclure les indications pertinentes dans leurs rapports bisannuels.
- 14.xx Les Parties sont instamment priées d'envisager d'adopter une procédure normalisée pour remplir efficacement les formalités requises pour le commerce des espèces CITES. Les organes de gestion sont encouragés à contacter les ministères et les services nationaux chargés de réglementer et de promouvoir les exportations et les importations de leur pays pour bénéficier de leur savoir-faire et de leur appui dans ce domaine.

#### ***A l'adresse du Comité permanent***

- 14.xx A sa 57<sup>e</sup> session, le Comité permanent examinera des moyens pratiques d'améliorer l'engagement des parties prenantes dans l'application de la Convention, l'accent étant mis sur les communautés locales et le secteur privé (en promouvant les bonnes pratiques et un code de conduite qui facilite le travail des autorités CITES, en aidant à accélérer les procédures CITES et en améliorant le rôle du secteur privé dans la collecte de renseignements permettant d'identifier et de poursuivre les trafiquants).
- 14.xx Le Comité permanent créera un groupe de travail chargé de déterminer les options les plus prometteuses que les autorités CITES pourraient envisager dans la conception et l'utilisation de mesures d'incitation spécifiques, en mettant l'accent sur les mécanismes compensatoires, les plans de certification, les droits de propriété communautaires, la mise aux enchères des quotas et le recouvrement des coûts et des frais environnementaux. Son mandat devrait inclure une évaluation du rôle des mesures d'incitation dans les différents systèmes de production et des appréciations pilotes de quelques espèces ciblées.
- 14.xx Le Comité permanent soumettra un rapport à la 15<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties sur les progrès accomplis dans l'application des décisions 14.xx et 14.xx.

#### ***A l'adresse du Secrétariat***

- 14.xx Le Secrétariat devrait conduire une étude des émoluments perçus pour les permis et les services CITES en utilisant notamment les informations fournies par les Parties dans leurs rapports bisannuels, et fournir aux Parties des orientations sur la conception et l'utilisation de programmes de recouvrement des coûts pour internaliser le coût de l'application de la Convention.
- 14.xx Le Secrétariat continuera de coopérer avec l'initiative BioTrade de la CNUCED dans le cadre d'un mémorandum d'accord pour garantir la conservation des espèces, améliorer les moyens d'existence des populations démunies et promouvoir le respect des obligations découlant de la CITES et de la législation nationale par le secteur privé.
- 14.xx Sous réserve de fonds externes disponibles, le Secrétariat continuera de coopérer sur les mesures d'incitation avec les Parties intéressées, et avec les conventions sur la biodiversité, les organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales pertinentes et avec le secteur privé. Cette coopération sera axée, entre autres choses, sur l'élaboration de recommandations ciblées, de lignes directrices opérationnelles et de mesures d'incitation pour la conservation et l'utilisation durable de la flore et de la faune sauvages.
- 14.xx Le Secrétariat devrait faire rapport à la 15<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties sur les progrès accomplis dans l'application des décisions 14.xx, 14.xx et 14.xx.