

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



Cinquante-septième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 14 – 18 juillet 2008

Interprétation et application de la Convention

Respect de la Convention et lutte contre la fraude

EXAMEN DES POLITIQUES NATIONALES SUR LE COMMERCE DES ESPECES SAUVAGES

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat.
2. Ce document inclut des informations sur les progrès accomplis dans l'examen des politiques nationales sur le commerce des espèces sauvages et la mise en œuvre des décisions 14.21 à 14.24 suivantes, adoptées par la Conférence des Parties à sa 14^e session (La Haye, 2007):

A l'adresse des Parties

- 14.21 *Les pays d'importation et d'exportation sont invités à examiner leur politique nationale relative aux espèces sauvages afin de contribuer à une meilleure compréhension des impacts de cette politique sur le commerce international de ces espèces.*
- 14.22 *Les Parties qui examinent volontairement leur politique sur le commerce d'espèces sauvages sont invitées à partager avec d'autres Parties les éléments pertinents de leur examen et des enseignements qu'elles en ont tiré.*

A l'adresse des Parties, des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales

- 14.23 *Les Parties, les organisations intergouvernementales et les organisations non gouvernementales devraient fournir un retour d'informations sur le projet de cadre d'examen des politiques commerciales en matière d'espèces sauvages ainsi qu'une aide technique et financière pour conduire des examens des politiques commerciales nationales.*

A l'adresse du Secrétariat

- 14.24 *Sous réserve de fonds externes disponibles, le Secrétariat, en collaboration avec les organisations internationales pertinentes telles que le Programme des Nations Unies pour l'environnement ou la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, et avec les Parties importatrices et exportatrices intéressées:*
- a) *facilite l'examen de leur politique nationale concernant l'utilisation et le commerce de spécimens d'espèces CITES, en tenant compte des questions économiques, sociales et environnementales et des instruments de politique pertinents;*
 - b) *compile les informations fournies volontairement par les Parties concernant l'examen de leur politique commerciale nationale, et met ces informations à la disposition des autres Parties;*

- c) *fait rapport au Comité permanent à sa 57^e session et à ses sessions ultérieures, et à la Conférence des Parties à sa 15^e session, sur les progrès accomplis dans l'application de la présente décision; et*
- d) *recherche un appui financier externe auprès des donateurs et des partenaires intéressés, bilatéraux, multilatéraux et autres, à l'appui d'autres examens des politiques commerciales relatives aux espèces sauvages et d'activités de renforcement des capacités dans ce domaine.*

Progrès accomplis dans la mise en œuvre des décisions 14.21 à 14.24 depuis juin 2007

3. Comme indiqué au point 18 du document CoP14 Doc. 15, Madagascar, le Nicaragua, l'Ouganda et le Viet Nam ont été choisis pour un examen de leur politique nationale de commerce des espèces sauvages dans le cadre d'un projet commun préparé par l'équipe spéciale de renforcement des capacités PNUE-CNUCED sur le commerce, l'environnement et le développement, l'Institut universitaire d'études sur le développement (IUED) de l'Université de Genève, et le Secrétariat CITES.
4. Les équipes chargées de l'examen (appelées ci-après "les examinateurs") dans les quatre pays pilotes les ont réalisés avec l'assistance technique des comités directeurs nationaux et avec les partenaires internationaux du projet mentionnés au point 3. Le Réseau universitaire international de Genève et l'Union européenne ont fourni un appui financier au projet. Un atelier international impliquant les partenaires nationaux et internationaux du projet a eu lieu en février 2007 et a examiné la méthodologie exposée dans le *Projet de cadre pour examiner les politiques nationales sur le commerce des espèces sauvages* (appelé ci-après "le cadre", voir document CoP14 Inf. 17). Par la suite, au cours des examens nationaux, les pays pilotes ont testé le cadre et l'ont ajusté aux conditions et aux besoins locaux.
5. Deux ateliers nationaux ont été organisés l'an dernier dans chaque pays pilote afin que les parties prenantes discutent de la portée de l'examen, du rôle et des tâches des institutions ou organismes concernés, des instruments de préparation des politiques existants ou en projet, de l'identification des impacts des politiques, des espèces préoccupantes, des problèmes associés à la teneur des politiques ou à leur mise en œuvre, des recommandations en vue de leur amélioration et du suivi. Le premier atelier a aussi permis de lancer l'examen et le second a donné aux parties prenantes l'opportunité de commenter les premiers résultats figurant dans le projet de rapport sur l'examen.
6. Le Secrétariat CITES et/ou le PNUE ont participé à ces ateliers pour fournir un appui et des orientations aux équipes nationales chargées des examens et ont rencontré les responsables chargés d'élaborer les politiques et de les ajuster. Des représentants de l'IUED ont également participé à l'un ou l'autre de ces ateliers.
7. Le travail de terrain entrepris par les équipes nationales a permis aux examinateurs de rencontrer les communautés locales, en particulier celles vivant dans des régions reculées et en contact avec des espèces CITES. Les études de l'IUED sur la dimension humaine et la dynamique sociale et les impacts des politiques de commerce des espèces sauvages entreprises parallèlement aux examens nationaux ont permis à des scientifiques spécialisés dans les sciences sociales de faire un travail de terrain plus approfondi dans les communautés locales. Des douzaines d'interviews ont été faites auprès des autorités locales, des préleveurs, des producteurs, des villageois, des représentants de la société civile, etc. pour comprendre comment ils perçoivent ces politiques, le commerce légal et illégal et d'autres questions. Parmi les personnes interviewées, nombreuses étaient celles qui ignoraient l'existence de la Convention et se sont senties exclues de l'élaboration et de l'application des politiques liées à la CITES. C'est peut-être dû à plusieurs facteurs. Premièrement, les gouvernements sont souvent prêts à consulter les parties prenantes locales mais ont des difficultés à trouver les moyens techniques et financiers leur permettant de les atteindre. Deuxièmement, les décideurs ne voient pas toujours ces parties prenantes comme un petit groupe affecté et affectant les politiques sur le commerce d'espèces sauvages. En conséquence, l'introduction d'une dimension locale dans le processus d'application de la CITES apparaît déjà comme l'un des principaux aspects profitables de l'examen des politiques.
8. Des consultants internationaux ont été engagés pour assister les équipes nationales en analysant les informations réunies et en rédigeant le projet de rapport final de chaque pays. Les quatre rapports

devaient être prêts fin mai 2008. Ils seront placés sur le site web de la CITES dans la langue originale (avec une traduction en anglais si nécessaire).

9. Une réunion et un atelier de deux jours ont eu lieu en marge de la 23^e session du Comité pour les animaux (Genève, avril 2008) pour partager les résultats des examens, commenter le projet de cadre de l'examen des politiques et s'accorder sur la manière de réaliser le projet. L'on s'est attaché en particulier à communiquer les principales conclusions et les enseignements tirés par les quatre pays pilotes.
10. Les résultats des quatre examens seront résumés dans un rapport de synthèse communiqué comme document d'information à la présente session.

Commentaires reçus concernant le cadre de l'examen des politiques

11. Les quatre pays pilotes, les partenaires internationaux du projet et les experts indépendants ont commenté le cadre, dont la structure a dans l'ensemble été jugée utile. Ils ont reconnu que le cadre devrait être techniquement correct, politiquement pertinent et avant tout pratique, et que l'accent mis sur l'application, l'identification des impacts et l'efficacité politique permettrait de comprendre l'écart existant entre la mise en œuvre formelle des politiques (le monde idéal du droit écrit, des plans d'action, des interdictions de commerce, etc.) et la réalité (ce qui arrive sur le terrain).
12. Lors d'un atelier international tenu en avril 2008 pour terminer le projet, les partenaires nationaux et internationaux ont attiré l'attention des participants sur les difficultés qu'il y a à identifier les impacts des politiques sur le commerce d'espèces sauvages. L'identification de ces impacts, y compris comme élément du cadre devant jouer un rôle central dans l'examen, a été la partie la plus ardue de l'examen pour les équipes nationales. Les examinateurs ont reconnu la valeur et l'importance d'identifier les impacts de leurs politiques en matière de commerce d'espèces sauvages sur l'économie, la société et la biodiversité. Ils ont cependant suggéré que l'identification des impacts serait plus utile à l'examen en étant intégrée dans la partie du cadre réservée à l'analyse. Certains examinateurs ont recommandé de regrouper en une seule catégorie les impacts économiques et sociaux car il est souvent difficile de les distinguer. Il n'y aurait ainsi que deux types d'impacts (biologiques et socio-économiques) à prendre en compte. Des questions ont aussi été soulevées concernant le degré de sophistication et de rigueur scientifique nécessaire pour identifier les impacts des politiques.
13. Il a été reconnu que mesurer les impacts d'une politique est plus exigeant, au niveau de la méthodologie et des informations requises, qu'évaluer comment et dans quelle mesure une politique est mise en œuvre. Plusieurs ajustements ont été suggérés pour que le cadre donne de meilleures orientations et options pour l'identification des impacts et pour favoriser les manières créatives de traiter les ressources humaines, financières et techniques limitées.
14. Durant l'atelier d'avril, les examinateurs ont aussi souligné la nécessité de faire preuve de davantage de souplesse dans la partie du cadre réservée à l'analyse des politiques. Les examinateurs ont jugé plutôt abstraits et redondants les critères d'achèvement, de pertinence, de cohérence et d'efficacité. Ils se sont demandés s'ils n'étaient pas trop contraignants – ne se prêtant donc pas à l'adaptation locale et n'encourageant pas la pensée créative (par exemple, l'identification d'autres critères utiles). Il a été suggéré qu'identifier les problèmes fondamentaux, en trouver les causes et proposer des solutions pourrait être une manière plus pratique d'analyser les données et les informations réunies.
15. Il a été suggéré qu'au lieu de se concentrer uniquement sur la teneur et l'application d'une politique, il vaudrait mieux en considérer également le fonctionnement. Cela permettrait de déceler plus précisément les problèmes et de trouver des solutions sur la base des informations ou des autres ressources disponibles. Les examinateurs ont souligné qu'à moins que les examens ne soient en mesure d'identifier les problèmes fondamentaux du pays (pas les problèmes connexes ou symptomatiques), d'en comprendre les causes et de les affronter, le pays continuerait de recommander les mêmes remèdes sans beaucoup d'effets (comme plus d'ateliers, de réunions, d'études et de rapports rarement utilisés ou appliqués). Mettre au point des solutions par le pays lui-même à la lumière des problèmes et des contraintes qui se posent est le principal défi identifié par les examinateurs pour la partie du cadre réservée aux recommandations et au suivi.

16. La version finale du cadre, avec les commentaires reçus, sera disponible en 2008.

Conclusions préliminaires et quelques enseignements tirés des examens

17. Les quatre examens ont révélé des points forts et des points faibles dans l'élaboration et l'application des politiques nationales sur le commerce d'espèces sauvages. Dans certains pays, les buts et les instruments des politiques CITES sont clairement articulés. Dans d'autres, il n'y a pas de politique écrite propre à la CITES mais une série de décisions, de pratiques et de dispositions touchant à son application.
18. Un fait saillant révélé par le processus d'examen est la masse de connaissances et les grandes capacités humaines existant dans les quatre pays. La science, les données, le savoir traditionnel, le savoir-faire, les souvenirs et les histoires, les mécanismes propres au pays et de bonnes pratiques pertinentes pour la CITES ont été trouvés partout dans les administrations centrales et locales, les agences de lutte contre la fraude, les villages, les universités, les ONG, les sociétés de consultants, le secteur économique des espèces sauvages, les milieux d'affaires, les préleveurs locaux, les communautés locales, etc. Malheureusement, ces connaissances et ces capacités dispersées ne sont pas toujours reliées efficacement, ce qui entraîne leur fragmentation.
19. Les examens ont révélé des différences nationales dans la quantité et la qualité des connaissances disponibles pour définir des politiques. Ils montrent aussi la nécessité de réunir les informations et les capacités dispersées et de mieux les utiliser. La création ou l'adaptation de mécanismes de coordination pour regrouper les savoir-faire, les ressources et les approches utilisés pour atteindre les objectifs CITES communs a été suggérée. Ces mécanismes pourraient se trouver au sein du gouvernement ou entre le gouvernement et d'autres parties prenantes, et être formels ou informels (ou informatisés). Leurs chances de réussite pourraient être améliorées en déterminant clairement le rôle de chaque partie prenante dans l'achèvement des buts de la CITES, en fixant des règles pour la coopération et en réalisant un inventaire des informations disponibles.
20. Les quatre examens pilotes ont parcouru et analysé la chaîne de valeur pour les espèces dont la conservation est préoccupante (*Swietenia macrophylla*, *Eretmochelys imbricata*, *Caiman crocodylus*, *Pachypodium* spp., *Mantella* spp. et autres amphibiens, *Prunus africana*, *Hippocampus* spp., les papillons, les insectes, les plantes ornementales, etc.) afin d'identifier les transactions successives et les parties prenantes au commerce. Les points chauds du commerce illégal d'espèces sauvages sont évoqués dans un des rapports. Il y a eu d'importants succès, mal connus du public, qui pourraient servir d'exemples de bonne gestion et de commerce durable Sud-Sud contribuant à la conservation et à la diminution de la pauvreté. L'action entreprise pour identifier les parties prenantes exerçant des influences diverses a été particulièrement utile en ce qu'elle a permis de déceler les acteurs et les populations humaines des zones marginalisées ou des régions le plus affectées par les politiques liées à la CITES et qui bénéficient le moins du commerce des espèces sauvages.
21. L'approche s'appuyant sur la chaîne de valeur suggérée dans le cadre montre que sans une importante action locale en faveur de la conservation, les politiques écrites visant à protéger les espèces CITES peuvent ne pas suffire. Le rôle des communautés locales apparaît comme vital dans la mise en œuvre de législations sur la CITES et la lutte contre la fraude. Les communautés locales sont une importante source d'informations quand il s'agit de savoir quelles espèces sont prélevées, en quelle quantité et par qui. Elles peuvent aussi donner des informations sur la valeur de ces espèces et de leurs produits et sur l'évolution des prix. En l'absence d'un engagement local dans le suivi de la conservation et des pratiques d'utilisation durable, le risque est que les espèces protégées par la CITES ne soient guère plus que des espèces protégées sur le papier. Pire encore, s'il y a peu ou pas de consultations avant l'adoption de mesures écrites visant à protéger les espèces (autorisations et restrictions de prélèvement), celles-ci pourraient ne pas être respectées par les villageois, ce qui augmenterait la pression des prélèvements. On a pu le constater en particulier pour les bois commercialisés illégalement après la déclaration d'un moratoire à long terme sur le commerce légal.
22. Les politiques en matière de commerce d'espèces sauvages et l'application de la CITES vont souvent dans des directions multiples et variées au lieu d'en suivre une seule, unifiée et cohérente. Ce que l'on qualifie de "politique en matière de commerce d'espèces sauvages" peut en fait être un mélange fragmenté de politiques – chacune ayant une ampleur, une portée et un calendrier différents, incluant

des plans de gestion pour différentes espèces, des réglementations autorisant ou interdisant le commerce, des activités de recherche, des actions de lutte contre la fraude, des campagnes de sensibilisation, etc. Différentes agences gouvernementales et autres parties prenantes participent à la formulation et à l'application de ces différentes politiques.

23. L'une des raisons pouvant expliquer la fragmentation des connaissances et des capacités mentionnée au point 18 est que presque toutes les politiques sur le commerce d'espèces sauvages semblent avoir été élaborées en réaction à une situation d'urgence ou à des pressions de parties prenantes particulières (un conflit d'intérêts pour l'accès à une ressource biologique, etc.). Les politiques décidées dans l'urgence, sans informations et sans consultations pour alléger un problème sur le court terme sont souvent incomplètes et échouent à long terme. Ces politiques reposent souvent sur des perceptions qui ne sont pas confortées par des preuves et peuvent susciter des effets pervers, indésirables, ou des déplacements (impacts négatifs sur les moyens d'existence des villageois pauvres, augmentation des activités illégales, pression accrue sur d'autres espèces, etc.).
24. Dans les quatre examens pilotes, l'on a constaté que le manque de ressources pour l'application était un problème constant. Les politiques et les lois sont en général élaborées et mises en œuvre sans que leur soient alloués les moyens financiers nécessaires. Lorsque ces moyens sont alloués, le coût effectif de la mise en œuvre des politiques, des lois, des plans d'action, des plans de conservation et des plans de gestion est souvent au final bien plus élevé que les ressources financières disponibles. Certains donateurs sont prêts à financer la conception des politiques, des lois et des plans mais n'allouent pas toujours de fonds pour leur application car ils considèrent que cette responsabilité incombe au pays. Les donateurs semblent parfois préférer favoriser le financement d'un projet supplémentaire visant à concevoir des politiques et des plans nouveaux plutôt que l'application des lois et des plans existants. En fait, souvent, ils ne veulent pas financer les frais de fonctionnement, c'est-à-dire le personnel régulier et les coûts de fonctionnement d'une agence faisant le travail. Un financement inadéquat et imprévisible contribue à l'inefficacité des politiques et compromet la capacité du gouvernement de prendre les décisions stratégiques à long terme qui auraient de meilleurs résultats. Certains participants aux ateliers nationaux ont souligné l'importance de sortir du cercle vicieux – formulation de politiques ou de plans, tenue de réunions et d'ateliers pour en discuter, manquement à appliquer les politiques et les plans adoptés, formulation de nouveaux plans ou politiques, tenue de réunions supplémentaires, etc. – qui caractérise la prise de décisions concernant les espèces sauvages dans des pays qui dépendent fortement de l'aide extérieure.
25. L'absence de politique est un autre problème généralisé, peut-être plus important que le manque de ressources et la capacité fragmentée. C'est un problème de gouvernance. Les responsables sont souvent liés par des mandats à court terme et par leurs propres intérêts ou ceux d'autres parties. Quelques uns sont prêts à relever le défi difficile de s'opposer aux intérêts de certains pour protéger les espèces de grande valeur économique ou promouvoir l'utilisation durable des espèces de grande valeur esthétique.
26. La leçon à en tirer pour les futurs examens est que les politiques sur le commerce d'espèces sauvages sont plus que des déclarations écrites d'objectifs, de lois et de réglementations. De plus, leur application implique plus que la désignation et le financement d'institutions. Les politiques incluent aussi ce que disent et font jour après jour le gouvernement et les autres parties prenantes. Elles transparaissent donc dans leurs déclarations publiques ainsi que dans leurs décisions et leurs actes concernant le commerce des espèces sauvages (avis de commerce non préjudiciable, avis d'acquisition légale, communication entre les organes de gestion et les autorités scientifiques, sensibilisation et formation, mise en œuvre des lois, décisions sur les quotas, délivrance et acceptation des permis, etc.).

Interface science/politiques

27. Les discussions sur l'interface science/politiques ne sont pas nouvelles mais les examens des politiques CITES peut apporter une nouvelle dimension au débat. Ils peuvent aussi fournir des recommandations utiles sur des manières concrètes de combler le fossé entre la science et la politique et, ce faisant, contribuer à la conservation de la biodiversité, au développement socio-économique et à l'obtention, la gestion et l'utilisation plus efficace des informations scientifiques.

28. L'application effective de la CITES nécessite que les autorités scientifiques préparent correctement les avis et les communiquent aux organes de gestion et que ceux-ci les examinent et les utilisent correctement. Quoiqu'il en soit, les autorités requises par la CITES pour son application correcte ne sont toujours pas opérationnelles dans certains pays. L'adhésion à la CITES par les quatre pays pilotes a non seulement créé de nouveaux défis mais également de nouveaux besoins qui ont nécessité de nouvelles politiques (buts, mesures, instruments, etc.), pour lesquelles les nouveaux types de structures institutionnelles n'existaient pas. Il y a eu des ajustements dans les institutions, les organisations et au niveau des personnes en place pour qu'ils jouent leur rôle d'autorités scientifiques, d'organes de gestion et de services de lutte contre la fraude, souvent sans mécanismes de coordination clairs et sans une bonne compréhension des obligations découlant de la CITES. Les Parties remplissent diversement leur obligation de désigner des institutions, leur consacrent des effectifs différents et désignent divers types d'autorités scientifiques (universités, personnes, etc.) dont le personnel est rémunéré ou ne l'est pas.
29. La science joue un rôle crucial en contribuant à l'élaboration de politiques avisées et en les appuyant. Certaines des questions les plus en vue et controversées à la CITES dépendent beaucoup de l'apport des scientifiques et des autorités scientifiques. Les examens pilotes ont mis en lumière l'importance de disposer d'informations scientifiques solides, indispensables pour assurer une base solide aux politiques efficaces sur le commerce d'espèces sauvages. A cet égard, il a été reconnu que la formulation et l'application de politiques claires et rationnelles en matière de commerce des espèces sauvages dépendent étroitement d'informations scientifiques pertinentes, fiables et objectives.
30. Au cours de la réunion mentionnée ci-dessus au point 9, l'adjointe à l'ambassadeur de la mission permanente de l'Ouganda auprès de l'Office des Nations Unies et autres organisations internationales à Genève a livré les réflexions d'un pays exportant des espèces sauvages concernant l'interface science/politiques. Son intervention (en anglais) est jointe en tant qu'annexe au présent document.
31. Les équipes chargées des examens ont constaté que bon nombre des défis à relever dans la mise en œuvre de la CITES impliquaient des questions touchant aux sciences sociales. Ainsi, les parties prenantes à la conservation et au commerce des espèces sauvages déclarent souvent que les politiques et les lois existent mais ne sont pas appliquées adéquatement. Lors des quatre examens pilotes, on a tenté de comprendre pourquoi les politiques et les lois étaient perçues de cette façon en posant les questions suivantes:
- sont-elles promulguées pour être appliquées ou seulement pour réagir face à des pressions politiques ou remplir une obligation?
 - les preuves scientifiques fournies lors de l'établissement des politiques sont-elles pertinentes? et
 - les recommandations qui en résultent sont-elles réellement applicables au vu des contraintes de ressources auxquelles sont confrontés un certain nombre de pays?
32. Dans certains pays, il y a une bonne coordination entre les organes de gestion et les autorités scientifiques. Cependant, la division du travail et le rôle des organes de gestion en tant que décisionnaires et utilisateurs des avis et celui des autorités scientifiques en tant que fournisseurs d'avis, ne sont pas toujours clairs. Les preuves et les avis fournis par les autorités scientifiques sont-ils juridiquement contraignants? Les scientifiques devraient-ils préconiser l'acceptation de leurs avis? Qui a le dernier mot quand il s'agit d'autoriser le commerce des espèces sauvages au titre des Articles III, IV et V de la Convention? Il peut y avoir des tensions entre le pouvoir de prendre des décisions qui appartient aux organes de gestion et l'évaluation des preuves disponibles qui revient aux autorités scientifiques. Il y a eu des plaintes concernant des interventions indues de responsables de haut niveau dans la décision finale de délivrer un permis CITES. Deux questions importantes ont émergé lors des ateliers nationaux quand des scientifiques ont réalisé qu'un examen allait avoir lieu dans leur pays: a) le gouvernement a-t-il des connaissances scientifiques suffisantes pour prendre les bonnes décisions politiques et remplir les obligations scientifiques découlant de la CITES (avis de commerce non préjudiciable, etc.) et b) comment résoudre le problème généralisé du manque de communication entre scientifiques et décisionnaires. Le manque de coordination et la compétition fréquente entre les organes de gestion et les autorités scientifiques font perdre du temps, sapent les efforts entrepris et compromettent la réalisation des objectifs de la CITES.

Etablissement de politiques fondées sur des preuves

33. La nécessité de passer d'une approche réactive à la conservation à une approche proactive est une des recommandations importantes résultant d'un des examens. Cette approche reconnaît le rôle central des êtres humains dans la réussite ou l'échec des stratégies de conservation et d'utilisation durable de la faune et de la flore sauvages. Elle repose aussi sur les meilleures preuves disponibles et peut rassembler toutes les politiques dans un cadre cohérent. Réagir rationnellement au déclin des populations d'espèces, à la perte de biodiversité ou au commerce illégal nécessite de comprendre non seulement la biologie des espèces et les écosystèmes mais aussi les conséquences des politiques économiques et sociales et l'interaction entre les multiples parties prenantes et les options politiques.
34. Dans son guide sur les objectifs du Millénaire pour le développement, l'ONU déclare qu'"une politique fondée sur des preuves est un processus qui aide les planificateurs à prendre des décisions plus éclairées en replaçant les meilleures preuves disponibles au centre du processus politique". Les examens de politiques donnent à penser que les plans de suivi de l'application de la CITES (avis de commerce non préjudiciable et d'acquisition légale, délivrance et acceptation des permis CITES avec suivi du commerce, étude du commerce important, rapports nationaux, projet sur les législations nationales, etc.) génèrent des informations utiles pour l'établissement des politiques. L'utilisation concrète des données dans le cadre de ces plans peut créer une culture dans laquelle l'établissement des politiques est axé sur les preuves. A l'évidence, par preuve on entend non seulement les données générées par la recherche scientifique ou le suivi mais aussi l'expérience passée et le savoir-faire de tous ceux qui sont chargés d'appliquer la CITES et le savoir traditionnel des communautés locales.
35. Cette approche se démarque de celle fondée sur les opinions et aide les autorités CITES et les parties prenantes à prendre de meilleures décisions. Les Parties souhaitant élaborer une politique dans laquelle les avis de commerce non préjudiciable (les preuves scientifiques) ont plus d'influence devraient décider de ce que sont les "preuves" nécessaires pour aborder différents types de pratiques préjudiciables ou bénéfiques pour la conservation des espèces. Cela implique d'être plus explicite quant au rôle de la recherche et de l'évaluation par rapport aux autres sources d'informations. L'atelier international de spécialistes sur les avis de commerce non préjudiciable qui aura lieu en novembre 2008, en application des décisions 14.49 et 14.51, devrait clarifier l'obtention et l'évaluation des preuves scientifiques nécessaires pour déterminer si un commerce proposé est durable ou non du point de vue de la conservation de la biodiversité et donner des orientations à ce sujet.

Importance des partenariats dans la conduite des examens des politiques

36. Il s'est avéré très fructueux, tant pour conduire les examens qu'en tirer parti, d'impliquer des gouvernements, des organisations internationales, des institutions académiques (l'Institut universitaire d'études sur le développement de l'Université de Genève, l'Université d'Antananarivo, l'Université d'Amérique centrale, le Centre pour les ressources naturelles et les études environnementales de l'Université nationale d'Hanoï), un groupe de réflexion indépendant (*Advocates Coalition for Development and Environment*, basé en Ouganda) et des spécialistes. Le but même de ce partenariat était d'adopter une approche intégrée aux politiques sur le commerce des espèces sauvages. Cela a permis aux partenaires nationaux et internationaux de considérer les diverses dimensions des problèmes généralisés de la réglementation du commerce des espèces sauvages afin de proposer et de promouvoir les meilleures solutions globales possibles. L'examen des politiques peut prendre plus de temps s'il est fait dans le cadre d'un partenariat mais le risque de légitimité ou de couverture insuffisante est moindre.
37. La réglementation du commerce des espèces sauvages à des fins de conservation requiert parfois des solutions qui ne viennent pas des gouvernements, ou des réseaux qui les entourent, même si les gouvernements en est chargé. Les autres solutions impliquent souvent la création de nouvelles alliances à différents niveaux. Ainsi, des partenariats entre les secteurs public et privé peuvent générer davantage de ressources humaines et financières pour la conservation. Il en va de même de la coopération entre les autorités locales et nationales, qui peut aussi garantir un engagement plus solide des parties prenantes provinciales et locales dans la mise en œuvre de la Convention. L'un des examens pilotes a souligné la nécessité d'examiner les politiques privant les populations rurales pauvres d'accès aux aires protégées et était favorable à une certaine utilisation réglementée de ces

aires par les communautés vivant à proximité pour qu'elles y soient favorables. C'est ainsi que dans un pays, un protocole d'accord établissant un partage des bénéfices entre le gouvernement central, les communautés locales, les propriétaires privés et les opérateurs du secteur privé ayant accès à des ressources biologiques dans une région donnée a été conclu.

Suivi

38. Les quatre examens de politiques recommandent des réformes et un suivi pour garantir la cohérence des politiques, l'harmonisation des procédures, la limitation des actions faisant double-emploi et la meilleure utilisation des ressources disponibles limitées pour la conservation et des moyens d'existence durables.
39. Les recommandations seront communiquées aux responsables impliqués dans le processus. Certains examens recommandent l'adoption de nouvelles politiques intégrées et cohérentes réduisant la charge de travail pesant actuellement sur les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et faisant un meilleur usage des capacités existantes et des points forts des différentes parties prenantes pour contribuer à une mise en œuvre plus effective de la CITES. En mettant davantage l'accent sur les conséquences (biodiversité positive, impacts économiques et sociaux, etc.) que sur les résultats (réunions, rapports et recommandations), ces politiques devraient améliorer la gouvernance de la faune et de la flore sauvages.
40. Dans le cadre de la Commission centraméricaine pour l'environnement et le développement (CCAD), les ministres de l'environnement d'Amérique centrale ont décidé d'élaborer une politique régionale pour le commerce des espèces sauvages. Les accords commerciaux régionaux peuvent jouer un rôle crucial dans l'élaboration de politiques fondées sur des preuves dans cette région.

Recommandations

41. Le Comité permanent est invité à louer les efforts accomplis par les quatre pays pilotes et à prendre note du présent rapport qui indique certaines de leurs conclusions et les enseignements qui ont été tirés.
42. Les représentants régionaux du Comité permanent sont priés d'indiquer au Secrétariat:
 - a) les Parties de leur région qui ont entrepris un examen national des politiques sur le commerce des espèces sauvages et qui pourraient envisager d'en partager les éléments pertinents et les enseignements qu'ils en ont tirés avec d'autres Parties;
 - b) les Parties de leur région qui pourraient envisager de réaliser un examen national des politiques sur le commerce des espèces sauvages; et
 - c) les Parties et les organisations intergouvernementales ou non gouvernementales de leur région qui pourraient envisager de fournir un appui financier ou technique pour conduire des examens de politiques sur le commerce des espèces sauvages.



THE REPUBLIC OF UGANDA

Bridging the Science-Policy Development Gap

Key Note Address

To

Launching of the Pilot Wildlife Trade Policy Review Project Country Reports

By

H.E Cissy Taliwaku

Deputy Ambassador of the UN Permanent Mission of Uganda in Geneva

21st April 2008

Distinguished Delegates and Observers to the CITES Animals Committee, Representatives of Diplomatic Missions in Geneva, Members of the Pilot Country Teams and International Partners in the CITES Wildlife Trade Policy Review Project, CITES Secretariat staff, Ladies and Gentlemen. Permit me to extend very warm greetings from Uganda and the Ugandan People; the Pearl of Africa and a Country greatly Gifted by Nature.

On behalf of my Country, allow me to extend our appreciation and gratitude to the CITES 14th Conference of Parties, Development Partners, UNEP, IHEID and the CITES Secretariat as planning and implementation coordinators, for having identified Uganda as one of the few 'pioneer' Contracting Parties undertaking a national wildlife trade policy review program – together with our distinguished colleagues from Madagascar, Nicaragua and Viet Nam. For Uganda, this is a timely opportunity within an on-going process nationally.

Uganda 1986 to date has undergone wide national policy and legal reforms, aimed at bolstering overall sustainable development, with a focus on social and economic transformation, and fully conscious of the plight of natural environment and the associated resources in the long term. Wildlife Conservation as a program in Uganda has and continues to benefit from the above process, both at national and sector level; focused provision within the 1995 Constitution, and major provisions for Land, Water, Wildlife, Forestry, Wetlands, Environment, Local Governments, Minerals, Trade, Energy, Gender, etc. This is inline with the World Charter for Nature, that;

- a) Mankind is a part of nature and life depends on the uninterrupted functioning of natural systems which ensure the supply of energy and nutrients,
- b) Civilization is rooted in nature, which has shaped human culture and influenced all artistic and scientific achievement, and living in harmony with nature gives man the best opportunities for the development of his creativity, and for rest and recreation,
- c) Lasting benefits from nature depend upon the "maintenance of essential ecological processes and life support systems", and upon the "diversity of life forms", which are jeopardized through excessive exploitation and habitat destruction by man,

Uganda's Draft Policy Review Report highlights the importance of sound scientific information as a component that is critical to a firm foundation for sustainable trade in wildlife resources. In this connection, UGAnda welcomes this opportunity to provide some initial thoughts on the subject of 'Bridging the Science-Policy Gap'.

I have been made aware that the CITES Animals Committee, one of the two scientific committees under the Convention, is having its 23rd meeting this week in this conference centre. I'm also aware that a workshop on wildlife trade policy reviews is taking place in the International Environment House located a few kilometers from here. Each meeting is likely to discuss issues of relevance to the other. The scientific meeting is expected to discuss some policy matters or matters that have policy implications and the policy meeting is expected to discuss some scientific matters or matters that have scientific implications. This side-event therefore offers an opportunity as linkage between the two meetings.

Formulation and implementation of "user-friendly" and effective wildlife trade policy is highly dependant on relevant, reliable and objective scientific information on the ecological processes and life support functions of the natural eco-systems. Historically and traditionally, this form of information has been identified as difficult to come by, let alone cope with in a manner that ensures sustainable development of the natural ecosystems, particularly wildlife conservation in relation with livelihoods for humankind. This type of information, its derivation and application meets with the reality of providing tangible solutions and/or benefits to day-to-day practical and dynamically complex problems. Such realities include harvesting for consumption and possible income generation by the impoverished rural communities and addressing the wide array of human-wildlife conflicts.

The challenges involved are much broader and deeper than any one can ordinarily imagine, particularly so for nations with poorer economies, and/or impoverished rural communities. As such, the wildlife trade

policy review project is more than timely as a tool to attempt to address the above issues, at least for Uganda, and we regard this not as a challenge per se but an opportunity.

The wildlife trade policy review project, at least for Uganda, has involved – and shown the importance of – the social sciences as well, e.g. public policy, socio-economic development, and governance. These ‘soft’ sciences have the ability to help bridge the divide that may exist between complex domain of ecological science and policymaking. The CITES Policy Review project has looked at the social and economic impacts of wildlife trade policy as well as its conservation impacts.

The project has shown that we should not be striving or waiting for perfect scientific information on which to base our policy decisions, as that would be impossible to achieve in a timely manner if at all. Rather, we should be taking and implementing policy decisions based on the best available scientific information. Such information may come from sources both within and outside government. However, it should all be carefully assessed for authenticity and reliability. Scientific information also needs to be presented (transcribed or translated) in a manner which makes it understandable, appreciated and usable by policymakers.

Science informs policy. It has been suggested, though, that the determination as to whether we know enough to act is inherently a policy question, not a scientific one. Taking into account the best available scientific information, Governments must decide how much they need to know in order to act and how much risk of no action or uncertainty is acceptable to them.

The divide between scientific knowledge and policy is not always clear and it may often be overstepped. There is a need for mutual respect across the science-policy interface, and in particular willingness to work in a cross-disciplinary manner. None the less, there is more need to invest in and prioritise closing of this gap in the long term.

Discussions about the science-policy gap are not new but the CITES Policy Review project may bring a new dimension to the debate. It may also provide useful recommendations for concrete ways in which to bridge the gap—and, in so doing, contribute to biodiversity conservation, socio-economic development and more effective generation, management and use or application of scientific information.