

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

Onzième session de la Conférence des Parties
Gigiri (Kenya), 10 – 20 avril 2000

Questions stratégiques et administratives

Evolution de la Convention

COOPERATION ET SYNERGIE AVEC LA CONVENTION SUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE
ET LES AUTRES CONVENTIONS TOUCHANT A LA DIVERSITE BIOLOGIQUE

Contexte

1. Pratiquement tous les accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement (AME) ont été conclus isolément, pour répondre cas par cas à des problèmes urgents. Du fait de cet isolement et de l'absence de coordination avec les autres domaines de politique, ces AME non seulement se chevauchent par endroits, mais sont parfois contraires aux principes d'autres traités. La nécessité de mettre en place une synergie et de mieux coordonner les politiques des accords présents et futurs est devenue évidente. C'est particulièrement vrai concernant les AME touchant à la diversité biologique: la CITES, la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention sur la lutte contre la désertification (CLD), la Convention sur les espèces migratrices (CMS) et la Convention sur les zones humides (Ramsar). Bien que ces conventions concernent différents aspects d'une même question, le risque de chevauchement et de double emploi est évident.
2. La nécessité d'une meilleure synergie avec la CDB et d'autres accords sur la conservation de la nature a également été soulignée par la Conférence des Parties à la CITES.
3. Cette nécessité a été évoquée à la neuvième session de la Conférence des Parties (Fort Lauderdale, 1994) dans le Plan stratégique du Secrétariat (document Doc. 9.17) adopté par la Conférence. A la dixième session, le besoin d'une synergie a été rappelé dans le contexte de l'étude sur l'efficacité de la Convention. La discussion sur cette étude a entraîné l'adoption de la décision 10.110:

Favoriser la poursuite de la coopération entre la CITES et la Convention sur la diversité biologique et étendre cette coopération à d'autres conventions pertinentes

4. Le travail effectué jusqu'à présent par le Secrétariat sur la mise en œuvre de cette importante orientation démontre clairement la nécessité d'une démarche plus globale et d'une combinaison de cette orientation avec celles adoptées pour d'autres domaines plus concrets tels que la coordination scientifique, le renforcement des capacités et la formation, le respect et l'application des dispositions, la collecte de fonds et la sensibilisation. En traitant ces questions, la nécessité et l'opportunité d'une plus grande décentralisation – c'est-à-dire d'une démarche régionale – sont devenues évidentes.
5. Le Secrétariat a donc accentué son action non seulement pour resserrer la coopération avec les autres conventions touchant à la diversité biologique, mais aussi pour améliorer la compréhension mutuelle et la coopération avec les "partenaires techniques" de la Convention tels que l'UICN, le WCMC et TRAFFIC, et avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD), l'OIPC-Interpol, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Alliance des petits Etats insulaires (ASIS) et la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS). Des propositions concrètes d'échanges de vues et d'informations plus structurés ont également été faites à plusieurs groupes d'organisations non gouvernementales. Des liens ont été établis avec les secrétariats de conventions et plans d'action sur les mers régionales. Des efforts particuliers ont été faits pour améliorer la coopération avec les divisions pertinentes du PNUE et pour établir une coopération structurelle avec ses offices régionaux.

6. Les contacts et les liens les plus récents, en particulier, doivent être activement renforcés et élargis.

Portée de la synergie appliquée dans 10 domaines

7. Les 10 domaines précités, communs à tous les AME, figurent (sans ordre de priorité) dans le tableau ci-dessous. Il est probable que la synergie, la coordination et la coopération ont le plus de chance de réussir dans ces domaines. Certains sont complètement indépendants des autres mais la plupart sont liés entre eux et devraient donc faire l'objet d'une coopération régionale.
8. Les idées présentées ici ont été discutées avec les représentants d'autres conventions au cours de la Conférence internationale sur les synergies et la coordination entre les accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement (Université des Nations Unies, Institut d'études avancées, Tokyo, 14-16 juillet 1999).
9. Le Secrétaire général a participé à cette réunion sur la base du contenu du présent document. Il a souligné que les gouvernements devraient, avec l'appui des secrétariats d'AME, prendre des initiatives pour faciliter la collaboration des AME. Cette démarche de bas en haut devrait elle aussi être le fondement de la synergie entre les gouvernements, en particulier au niveau régional.

Domaines de politique	Partenaires proposés
Coordination scientifique et technique, élaboration et réalisation de projets	WCMC, offices régionaux du PNUE ¹ , UICN et ses bureaux régionaux, groupes régionaux de l'UICN dans le cadre de son initiative <i>Wise Use</i>
Contrôle du respect des dispositions	TRAFFIC, ONG
Application des dispositions	OMD, OIPC-Interpol, TRAFFIC, ONG
Renforcement des capacités	WCMC, offices régionaux du PNUE
Formation	OMD, OIPC-Interpol, ONG, offices régionaux du PNUE, bureaux régionaux de l'UICN, UNITAR
Sensibilisation	Offices régionaux du PNUE, ONG
Collecte de fonds	FEM et autres donateurs importants, ONG, UICN
Régionalisation	Offices régionaux du PNUE, bureaux régionaux de l'UICN, réseaux TRAFFIC, groupes régionaux de l'UICN dans le cadre de son initiative <i>Wise Use</i>
Composition mondiale de la Convention (y compris les PEID)	ASIS, Programme des Caraïbes pour l'environnement, Programme régional pour l'environnement dans le Pacifique Sud, offices régionaux du PNUE
Compatibilité des orientations CITES avec celles d'autres accords	OMC, UNCLOS, OMD, autres accords, traités et conventions pertinents (CBI, OIBT, ICCAT, etc.)
¹ <i>Là où les offices régionaux du PNUE sont mentionnés, les secrétariats des conventions et plans d'action sur les mers régionales sont eux aussi susceptibles de jouer un rôle.</i>	

Coordination scientifique et technique, élaboration et réalisation de projets

10. La CITES, le WCMC et l'UICN coopèrent depuis longtemps dans ce domaine. Cette coopération peut être renforcée, en particulier du fait du nouveau statut du WCMC au sein du PNUE. Le Secrétaire général, en sa qualité de membre de l'équipe spéciale sur la transition du WCMC, a fait des propositions en ce sens et a souligné que les conventions touchant à la diversité biologique pourraient être mieux coordonnées et que le WCMC pourrait jouer un rôle à cet égard.
11. Le 8 octobre 1999, la Directrice générale de l'UICN et le Secrétaire général ont conclu un mémorandum d'accord pour la coopération à long terme, selon lequel l'UICN fournirait des services techniques et scientifiques au Secrétariat. Cela devrait assurer une meilleure utilisation des bureaux

régionaux et des groupes et réseaux de l'UICN pour traiter davantage les orientations CITES au niveau régional et faire en sorte que les Parties, le Secrétariat et l'UICN aient une action réelle et plus efficace. La nécessité d'une coordination avec les autres AME touchant à la diversité biologique a été soulignée. Des activités (conception et réalisation de projets de terrain, communication d'informations scientifiques, assistance à la formation) seront entreprises dans le cadre d'un ou de plusieurs accords annexés au mémorandum.

12. A l'évidence, c'est l'un des plus importants domaines où la régionalisation devrait être développée (voir la section sur la régionalisation).

Contrôle du respect des dispositions

13. L'une des conditions importantes du bon fonctionnement de tout système de réglementation ou de droit international est que ses dispositions soient respectées tant par ses membres que par les secteurs de la société auxquels il s'applique. En plus des dispositifs officiels (rapports annuels, rapports sur les infractions, projet sur les législations, etc.) mis en place pour vérifier dans quelle mesure les dispositions sont suivies, des informations précieuses peuvent être – et sont – fournies par TRAFFIC et d'autres ONG sur ce point.
14. Inutile de dire que le degré de respect des dispositions des conventions et accords touchant à la diversité biologique a des effets positifs ou négatifs importants sur leur réussite respective et celle de tous. Cette question mérite donc d'être approfondie avec les conventions concernées dans le but d'élaborer des mécanismes communs permettant de mesurer et de contrôler le degré de respect des dispositions.

Application des dispositions

15. Comme dans le cas du respect des dispositions, les AME touchant à la diversité biologique devraient avoir pour priorité de mettre en œuvre leurs dispositions et orientations, comme le fait la CITES.
16. Du 12 au 14 juillet 1999, le Secrétariat a assisté en tant que médiateur à l'Atelier sur l'application et le respect des accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement, tenu à Genève et accueilli par le PNUE. Y ont participé 46 experts – 27 de pays en développement ou à économie de transition et 19 de pays développés. Les secrétariats de la Convention de Bâle, du Protocole de Montréal, de l'OMD et de l'OIPC-Interpol y ont également participé.
17. Les experts devaient mettre en lumière les problèmes relatifs aux politiques, à la procédure et à la législation. Ils ont été priés de proposer des solutions sur la meilleure manière pour les gouvernements de résoudre ces problèmes et de s'entraider pour remplir au mieux leurs obligations découlant des AME.
18. Cette réunion a montré ce qui peut être fait en mettant en place une synergie et une coordination; le Secrétariat CITES coopérera dans la mise en œuvre des recommandations qui découleront de la réunion.
19. On ne soulignera jamais assez le rôle crucial des douanes dans la mise en œuvre de la CITES; la mise à jour du mémorandum d'accord avec l'OMD devrait être envisagée. La nécessité du renforcement de la coopération et de l'assistance mutuelle dans l'application au quotidien de la Convention, et dans la formation, a été confirmée lors d'une réunion du Secrétaire général avec le Secrétaire général de l'OMD à Bruxelles le 9 mars 1999. Le Groupe de travail OMD/CITES est un outil important pour la mise en œuvre de la CITES.
20. Une plus grande coopération avec l'OIPC-Interpol est tout aussi importante. L'application de la CITES ne peut pas être optimale si les contrôles douaniers ne sont pas complétés par des contrôles dans le pays, c'est-à-dire si la production, la vente et la possession d'animaux, de plantes et de produits provenant d'espèces CITES ne sont pas contrôlés. L'intention de renforcer la coopération entre la CITES et l'OIPC-Interpol a été confirmée lors d'une réunion tenue à Lyon le 10 juin 1999 entre les secrétaires généraux des deux organisations. Le Groupe de travail de l'OIPC-Interpol sur la criminalité en matière d'environnement complète le Groupe de travail OMD/CITES et est lui aussi un outil important dans l'application de la CITES.

21. Il y a beaucoup à faire pour relier l'action de lutte contre la fraude menée par les douanes et celle d'autres organismes chargés de faire respecter la loi, comme la police. La nécessité d'une plus grande coopération entre les organismes chargés de faire respecter la loi dans les pays Parties à la Convention est évidente, et une plus grande synergie pourrait probablement être réalisée au niveau international. Le Secrétariat CITES fera des propositions en ce sens.
22. Le réseau TRAFFIC est un outil important pour déceler les points forts et les lacunes dans l'action menée au plan national et régional pour faire appliquer la CITES. De même, les informations émanant des ONG utilisées judicieusement peuvent compléter utilement les sources d'information officielles.

Renforcement des capacités

23. Là encore, on a un exemple parfait d'un domaine important où une démarche commune des conventions touchant à la diversité biologique et une utilisation des réseaux existants susceptibles de favoriser l'approche régionale nécessaire sont indispensables. Le manque actuel de coordination et de coopération dans ce domaine pourrait être une source d'inefficacité et de mauvais rapport coût/efficacité.
24. Le nouveau statut du WCMC au sein du PNUE facilitera sa coopération avec les conventions administrées par le PNUE. Compte tenu des plans d'augmentation des tâches de renforcement des capacités du nouveau WCMC, le Secrétaire général a suggéré à la première réunion de l'équipe spéciale sur la transition du WCMC (Cambridge, Royaume-Uni, 16 juin 1999), que des modalités soient envisagées pour que le WCMC établisse les mécanismes nécessaires pour la coordination de l'action menée dans ce domaine par les secrétariats des conventions touchant à la diversité biologique et les Parties à ces conventions.
25. Pour pouvoir appliquer les conventions et accords internationaux, les pays doivent absolument disposer d'un cadre légal approprié. Le projet CITES sur les législations a montré qu'il y avait d'importantes lacunes à cet égard chez les Parties à la CITES et que de nombreux pays devraient, prioritairement, examiner les moyens d'y remédier.
26. Il est probable que la situation est similaire pour les autres conventions, aussi est-ce un domaine où une coopération plus étroite et une action commune sont nécessaires.

Formation

27. La CITES peut avoir ses particularités au niveau des outils qu'elle utilise et de sa manière de lutter contre la fraude, mais il est certain que l'aspect scientifique de son application soulève les mêmes questions que celles qui se posent aux autres conventions touchant à la diversité biologique (qu'on parle d'"avis de commerce non préjudiciable" ou d'"exploitation durable"). En conséquence, la nécessité d'améliorer la capacité scientifique de nombreuses Parties, et la formation que cela implique, sont là encore un bon exemple de la nécessité urgente d'une action commune (qui sera donc plus efficace et moins coûteuse) de toutes ces conventions. Les offices régionaux du PNUE et les bureaux régionaux de l'UICN peuvent jouer un rôle crucial dans l'organisation et la conduite de la formation en général et dans ce domaine en particulier.
28. L'action actuelle de l'OMD et de l'OIPC-Interpol concernant la formation est très appréciée et mérite le maximum d'appui du Secrétariat CITES et des Parties. Le Secrétariat entend accentuer son action pour renforcer la coordination et éviter le double emploi dans les activités. Pour cela, il faut une meilleure circulation de l'information sur les initiatives bilatérales gouvernementales et non gouvernementales vers le Secrétariat.

Sensibilisation

29. La composition de la CITES présente encore des lacunes; en effet, elle comporte peu de petits Etats insulaires. C'est en partie dû à leur méconnaissance des buts et du fonctionnement de la Convention. C'est également un défi pour les conventions touchant à la diversité biologique, qui pourraient coopérer entre elles et inciter leurs Parties à adhérer aux autres conventions.

30. Pour promouvoir l'adhésion d'autres pays à la CITES, une étroite coopération avec les offices régionaux du PNUE et les secrétariats des conventions sur les mers régionales est indispensable (voir la section sur les petits Etats insulaires en développement).
31. En ce qui concerne la nécessité de sensibiliser davantage l'opinion publique, le Secrétariat entend coopérer avec toutes les institutions et organisations mentionnées dans le présent document.
32. Pour ces deux activités de sensibilisation, il est indispensable de disposer de dossiers d'information, de matériels audiovisuels et d'un site CITES élaboré sur Internet. Le Secrétariat voudrait accorder une plus grande attention à l'élaboration de matériels CITES spécifiques et au développement d'outils communs et de sites sur Internet avec d'autres conventions touchant à la diversité biologique.

Collecte de fonds

33. Si le champ d'action en faveur de la coordination et de la coopération avec les autres conventions dans cet important domaine est évident, c'est probablement le domaine de politique qui pose le plus grand défi et qui nécessite la plus grande synergie. Le manque actuel de coordination dans l'élaboration des projets et la compétition pour obtenir des fonds pour financer les mêmes projets risquent d'être contre-productifs pour tout le monde. Cette question devrait être approfondie avec les secrétariats des autres conventions et les principaux donateurs, tels que le Fonds pour l'environnement mondial.

Régionalisation

34. C'est probablement la promotion d'une démarche plus régionale à l'application de la CITES et des autres conventions touchant à la diversité biologique qui illustre le mieux l'idée de synergie. Elle nécessite non seulement la coopération entre ces conventions mais aussi avec d'autres institutions telles que les offices régionaux du PNUE, les secrétariats des conventions et plans d'action sur les mers régionales, les bureaux régionaux de l'UICN et ses groupes régionaux établis dans le contexte de son initiative *Wise Use*.
35. La nécessité d'une coordination et d'une coopération régionales apparaît le plus clairement dans les domaines que sont la coordination scientifique et technique, l'élaboration et la réalisation des projets, le renforcement des capacités, la formation, la sensibilisation et la promotion d'une composition mondiale (comprenant les PEID) des conventions.
36. Pour préparer l'activité future et l'élaboration de propositions et d'accords pour une démarche régionale et concrète vers la synergie entre les conventions touchant à la diversité biologique, les contacts suivants ont été établis ou renforcés ces derniers mois:
 - a) Directeur de la Division du PNUE sur la coopération et la représentation régionale¹ (réunion le 3 juin 1999 à Nairobi et le 7 juillet 1999 à La Haye);
 - b) Directeur de la Division du PNUE sur les conventions dans le domaine de l'environnement (réunion le 3 juin 1999 à Nairobi et le 7 juillet 1999 à La Haye);
 - c) secrétariats des conventions et plans d'action sur les mers régionales (réunion du 5 au 9 juillet 1999 à La Haye), à savoir:
 - d) Programme pour l'environnement des Caraïbes (Convention de Cartagena), Jamaïque
 - e) Programme de coopération pour l'environnement en Asie du Sud, Sri Lanka
 - f) Plan d'action pour la Méditerranée (Convention de Barcelone), Athènes

¹ Avec les offices régionaux du PNUE à Mexico (Amérique centrale et du Sud et Caraïbes), Bangkok (Asie et Pacifique), Bahreïn (Asie de l'Ouest), Nairobi (Afrique), Genève (Europe) et New York (Amérique du Nord).

- g) Commission OSPAR, Londres
- h) Convention d'Helsinki
- i) Unité de coordination du PNUE pour l'Afrique orientale, Seychelles
- j) Plan d'action pour le Pacifique Sud-Est (Convention de Lima), Equateur
- k) Unité de coordination du PNUE pour l'Afrique occidentale et centrale, Côte d'Ivoire
- l) Organisation régionale pour le Programme de protection de l'environnement de la mer Rouge et du golfe d'Aden, Arabie saoudite
- m) Plan d'action pour le Kowā t (Convention du Kowā t)
- n) Programme régional pour l'environnement du Pacifique Sud, Samoa-Occidental
- o) Programme pour l'environnement de la mer Noire (Convention de Bucarest), Istanbul
- p) Unité de coordination du PNUE pour l'Asie orientale.

37. Le Secrétariat préparera des propositions concrètes de coopération et d'assistance mutuelle avec les offices et secrétariats précités, en espérant que les secrétariats des autres conventions s'y joindront. Ce travail pourrait commencer avec certains offices concernés, sur la base de réunions d'information régulières; en fonction des développements et des réactions des régions, on pourrait envisager de développer l'action avec, comme point culminant, la mise à disposition d'un membre du personnel chargé des questions CITES et des questions relatives aux autres conventions touchant à la diversité biologique.

38. Les questions sur lesquelles le Secrétariat estime que l'assistance des offices régionaux est nécessaire sont:

- a) la préparation, à l'échelon régional, des sessions de la Conférence des Parties;
- b) les contacts avec les représentants régionaux au Comité permanent, au Comité pour les animaux et au Comité pour les plantes, en facilitant leur tâche de coordination;
- c) l'organisation de séminaires régionaux sur la formation;
- d) le projet sur les législations nationales;
- e) le renforcement des capacités;
- f) la formulation et le lancement de projets;
- g) l'adhésion à la Convention; et
- h) la coordination de questions qui concernent plusieurs conventions.

39. Cette liste n'est pas exhaustive.

40. Le Secrétariat a également proposé que les directeurs régionaux du PNUE participent à la prochaine session de la Conférence des Parties et, en particulier, aux autres réunions régionales de coordination.

41. Les réactions à ce qui précède ont toutes été très positives. La signature de mémorandums d'accord avec quelques-uns des secrétariats des conventions et plans d'action sur les mers régionales cités ci-dessus est même envisagée.

Composition mondiale de la Convention (voir la section sur la sensibilisation)

Petits Etats insulaires en développement (PEID)

42. La nécessité d'une plus grande participation des PEID à la CITES a déjà été constatée par la Conférence des Parties et énoncée dans la décision 10.112. L'application de cette décision a été discutée le 8 juillet 1999 avec le Directeur du Programme pour l'environnement des Caraïbes (Convention de Cartagena), le Directeur du Programme régional pour l'environnement du Pacifique Sud (SPREP) et l'ambassadeur et représentant permanent de la Papouasie-Nouvelle-Guinée aux Nations Unies, pour l'Alliance des petits Etats insulaires (ASIS).
43. Il a été convenu que le Secrétariat fournirait un matériel écrit (des notes sur les buts et le fonctionnement de la CITES, la liste des espèces CITES, la liste des Parties/non-Parties) et des idées concrètes sur l'élaboration de structures conjointes pour l'application de la CITES (une autorité scientifique commune, par exemple) sur la base desquelles ces programmes et l'ASIS discuteront de l'adhésion à la CITES avec les gouvernements et les autorités des petits Etats insulaires.

Compatibilité des orientations CITES avec celles d'autres accords internationaux

44. C'est une question de plus en plus importante, qui nécessite une étroite collaboration avec les organes administratifs des accords concernés et une communication optimale sur l'action dans ce contexte. Les décisions prises, notamment dans le cadre des organisations, accords et conventions suivants, peuvent avoir des effets directs ou indirects sur les orientations et le fonctionnement de la CITES.

OMC

45. Le 28 juin 1999, le PNUE a organisé une réunion entre le Secrétariat de l'OMC et les secrétariats des accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement. Cette réunion a donné lieu à un échange de vues fructueux et il pourrait être utile d'en tenir d'autres à intervalle régulier. Le Secrétariat CITES s'est engagé à participer pleinement et activement à de telles réunions.
46. Les 29 et 30 juin 1999, le Secrétaire général a également participé avec d'autres AME à une réunion d'information informelle du Comité de l'OMC sur le commerce et l'environnement. Le Secrétariat s'est engagé à avoir des échanges de vues et d'informations réguliers avec ce Comité.
47. Le Secrétariat travaillera avec les divisions pertinentes du PNUE à promouvoir la formulation de positions communes des conventions administrées par le PNUE sur les questions de commerce international. Le Secrétariat estime que c'est une étape nécessaire vers la synergie.

UNCLOS

48. Les dispositions CITES sur l'introduction de spécimens en provenance de la mer doivent être compatibles avec celles du droit de la mer (UNCLOS). Dans le contexte de la réunion des conventions et plans d'action sur les mers régionales (La Haye, juillet 1999), un échange de vues préliminaire a eu lieu sur ce que constituerait l'introduction en provenance de la mer "hors de la juridiction de tout Etat" (au-delà de la limite des 12 ou des 200 miles nautiques?). Il a été convenu que le Secrétariat consulterait la Division des affaires océaniques et du droit de la mer du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies, pour toutes les questions touchant à l'UNCLOS.

OMD

49. L'OMD a été mentionnée dans le contexte de la lutte contre la fraude. Les politiques de l'OMD sur d'autres questions, telles que la nomenclature tarifaire, peuvent être utilisées à des fins de contrôle CITES et, dans une certaine mesure, adaptée aux besoins spécifiques de la Convention.
50. Bien d'autres accords, traités et conventions, en particulier les conventions portant spécifiquement sur des espèces, peuvent avoir des effets directs ou indirects sur les politiques et le fonctionnement de la CITES concernant les espèces couramment réglementées. Cela semble indiquer qu'un certain degré de synergie est nécessaire là aussi.

Conclusion

51. Il découle de ce qui précède qu'il y a un vaste champ d'action pour une synergie concrète entre les AME touchant à la diversité biologique. En tant que l'une des conventions les plus anciennes et les plus axées sur les résultats tangibles, la CITES est certainement bien placée pour jouer un rôle de leader dans ce domaine.
52. On peut également conclure que la synergie sera surtout utile en combinaison avec une action permettant d'atteindre une plus grande coopération et coordination régionales dans les grands domaines de politique communs à toutes les conventions touchant à la diversité biologique.
53. A sa quarante-deuxième session (Lisbonne, 28 septembre-1^{er} octobre 1999), le Comité permanent a approuvé dans leur principe les idées et les propositions énoncées dans le présent document et a chargé le Secrétariat de les développer et de négocier avec les partenaires pertinents. Ce dernier, en étroite collaboration avec les divisions du PNUE concernées et les autres partenaires identifiés, recherchera des moyens de concrétiser la synergie entre les conventions touchant à la diversité biologique notamment.