

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DES EAUX ET FORETS
Organe de Gestion

Rapport au Secrétariat CITES

ETAT D'AVANCEMENT DU PLAN D'ACTION
CITES A MADAGASCAR

Mai 2005

B.P. 243 Nanisana – Antananarivo 101
Tél.: (261) 20 22 409 08 / 645 88 / 639 72 – Fax : (261) 20 22 419 19 / 304 88
B.P 571 – ANTANANARIVO – 101
e-mail: minenv@dts.mg /foretmin@wanadoo.mg

MADAGASCAR ET LA CITES

Madagascar est renommée pour sa biodiversité et le haut niveau d'endémisme de sa faune et de sa flore qui constituent une richesse et un patrimoine inestimable. Le pays exporte des volumes considérables d'espèces sauvages et de produits divers à des fins commerciales et scientifiques.

Madagascar a été l'un des premiers pays à adhérer à la Convention CITES, en 1975, montrant ainsi sa volonté de veiller à ce que le commerce international ne nuise pas à la survie des espèces dans la nature.

La Convention n'a cependant pas été appliquée correctement, et diverses espèces ont été identifiées par les Comités Faune et Flore de la CITES comme faisant l'objet d'un commerce d'un niveau susceptible de poser des problèmes. Suite à ce constat, le Comité pour les animaux, lors de sa 17^e session (2001) et le Comité pour les plantes lors de sa 11^e session (2001) ont proposé de lancer une étude sur le commerce important à Madagascar.

Les informations nécessaires à l'étude ont été compilées, mais le programme, qui devait initialement se dérouler durant toute l'année 2002, a dû être interrompu suite à des troubles politiques. De février à mai 2003, des consultants, travaillant en étroite collaboration avec l'Organe de Gestion, ont finalisé la préparation des documents qui servirent de base à un atelier réunissant plus de 80 participants provenant de toutes les parties prenantes. L'atelier, appelé « atelier Hilton », a eu lieu du 26 au 28 mai 2003, et a été organisé par l'organe de gestion, par le secrétariat CITES et par TRAFFIC international. L'objectif principal était d'élaborer des recommandations en vue de réformer le système de gestion des animaux et des plantes sauvages exportés de Madagascar, en particulier ceux couverts par l'annexe II de la CITES.

Suite à l'atelier, un plan d'action a été rédigé, et finalisé en mai 2003. Ce plan d'action comprend cinq grands axes : la politique nationale ; la législation ; la contribution scientifique dans le processus de prise de décision concernant la collecte et le commerce des espèces sauvages ; les procédures opérationnelles concernant le contrôle du commerce des espèces sauvages, de la collecte à l'exportation ; et enfin la mise en application des contrôles.

Depuis, un comité CITES Madagascar a été mis en place, comprenant des représentants de l'organe de gestion, des autorités scientifiques, d'ONG et de bailleurs. Ce Comité se réunit une à deux fois tous les deux mois, afin d'évaluer la mise en œuvre des diverses étapes du plan d'action, de chercher les financements nécessaires et de lancer les diverses actions. Le document ci-dessous résume l'état de la situation actuelle à Madagascar.

LEGISLATION

Mise à jour de la législation sur la collecte, la chasse et le commerce international

En octobre 2004, le Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts a lancé une étude, financée par la coopération française et par WWF, dont l'objectif était de réunir les dispositions réglementaires disparates qui ont été prises par le passé pour mettre en œuvre la CITES et de pallier aux insuffisances d'une législation non seulement lacunaire mais encore obsolète par endroit.

Les nouveaux projets de textes ont été présentés lors de divers ateliers (février 2005) aux représentants des ministères, des ONG, des douanes, de la police, des chasseurs et des opérateurs, pour commentaires. Les textes sont actuellement finalisés, et suivent la procédure administrative afin d'être soumis aux autorités compétentes. La loi et son décret d'application seront exposés à l'Assemblée nationale avant fin 2005, les autres textes seront présentés au conseil du gouvernement cette année.

Dans l'avant-projet de loi sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages, la définition exacte des documents et la description des procédures du commerce international conforme à la CITES ont été au centre des préoccupations.

Le renforcement de la protection de la faune et de la flore sauvages non concernées par la CITES figure aussi en bonne place dans la nouvelle loi. Le commerce international de spécimens d'espèces de faune et de flore doit, en effet, subir un contrôle juridiquement organisé et uniformément défini pour le pays tout entier. Il s'est aussi avéré essentiel de définir de façon précise les infractions aux règles du commerce international et de fixer des peines particulièrement dissuasives pour les délinquants, du même ordre de grandeur que les peines des îles avoisinantes.

L'avant-projet de décret d'application de la loi sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages concerne essentiellement l'Organe de Gestion et les Autorités Scientifiques (définition,

identification, attributions et relations). Les relations entre l'Organe de Gestion et les Autorités Scientifiques y sont décrites comme étant de nature consultative, la consultation étant obligatoire dans les cas prévus par la loi et la CITES. Pour le reste, cet avant-projet de décret suit de très près les prescriptions de l'article IX de la Convention et des résolutions pertinentes de la Conférences des Parties.

La liste nationale officielle du classement des espèces a également été révisée (nouveau décret) en accord avec les Annexes de la CITES et le classement UICN, et en tenant compte des dernières informations disponibles sur le statut des espèces malgaches. En effet, les espèces malgaches inscrites dans une des annexes de la CITES n'étaient pas toutes répertoriées dans la liste des espèces protégées au niveau national. Cette liste contenait en outre des espèces communes qui n'avaient pas besoin de ce niveau de protection. Le nouveau décret met à jour l'ancien classement en 3 catégories (protégées, nuisibles, gibiers). Les espèces protégées de classe 1 bénéficient d'une protection absolue et la capture des espèces protégées de la classe 2 nécessite une autorisation ou un permis (sous quota). Les espèces nuisibles peuvent être chassées en tout temps, alors que les espèces gibiers sont soumises au respect des périodes de chasse et à l'obtention d'une autorisation de chasse.

Un nouvel arrêté différenciant les saisons de chasse selon les espèces sur une base scientifique a été rédigé.

Elaboration de règlements concernant l'exportation d'espèces sauvages non CITES

La nouvelle loi sur le commerce des espèces sauvages, outre les 3 annexes CITES, prévoit une annexe 4 comprenant les espèces qui font l'objet de commerce international mais qui ne sont pas inscrites dans les annexes I, II et III. Ces espèces sont soumises à autorisation de sortie.

POLITIQUE NATIONALE

Le plan d'action mentionne la nécessité d'élaborer une politique nationale sur le commerce des espèces de faune et de flore sauvages. Cependant, de tels textes existent déjà, notamment la loi n° 90.033 (1990) sur la charte de l'environnement, et la stratégie nationale pour la gestion de la biodiversité (2002), qui chapeautent toutes les lois sur la biodiversité (dont la CITES). Dans le document stratégique pour la réduction de la pauvreté (DSRP) de Madagascar, il est spécifié que la valorisation économique de la biodiversité, tout en assurant son utilisation rationnelle, contribue au développement économique du pays. Certes, ces documents stratégiques ne sont pas suffisamment détaillés, mais le Comité CITES estime que le cadre politique est suffisant, et que les documents qu'il faudrait produire seraient plutôt du type « codes de gestion ». Il est ainsi prévu d'élaborer en 2005 un code de conduite du commerce des espèces sauvages, en cohérence avec les documents de politique nationale existants.

Cependant, il est vrai qu'aucune étude n'a été réalisée sur les coûts et avantages du gouvernement malgache et des communautés locales vis-à-vis du commerce des espèces. Actuellement ce commerce est très lucratif pour les opérateurs, mais la portion des bénéfices revenant aux collecteurs, aux communautés locales, est minime. Selon le DSRP et la stratégie nationale pour la gestion de la biodiversité, la politique de Madagascar tend vers un retour des bénéfices aux communautés locales. Une analyse coûts-avantages du commerce de la faune et de la flore sauvage servirait de base pour affiner les textes sur la détermination des taxes sur le commerce de la faune et de la flore sauvages. Les résultats de l'analyse de l'offre devraient être exprimés en termes d'emplois, de valeur ajoutée et de répartition équitable des coûts et bénéfices directs et indirects des ressources le long de la filière. Les termes de référence ont été envoyés au Secrétariat CITES pour validation, et des bailleurs potentiels (Conservation International, Banque Mondiale, Jariala) sont favorables au financement de l'étude, qui devrait débuter durant le dernier trimestre 2005 et durer une année.

AUTORITE SCIENTIFIQUE

Termes de référence pour les AS

Les autorités scientifiques comprennent deux cellules : l'Autorité Scientifique Faune et l'Autorité Scientifique Flore. Chaque Autorité est composée de personnalités scientifiques provenant d'Institutions universitaires ou scientifiques. L'arrêté ministériel n° 3032/2003 porte sur la création et la fixation des rôles et attributions des Autorités Scientifiques de la CITES à Madagascar. C'est donc depuis mars 2003 que les AS ont une existence légale, et depuis février 2004 qu'elles sont pleinement opérationnelles.

Notons que l'adoption du nouveau décret entraînera l'abrogation de l'arrêté 3032/2003, puisqu'il traite du même sujet.

Un secrétariat permanent pour la faune et un pour la flore ont été mis en place depuis janvier 2005. Les secrétaires permanents sont tenus au courant de toutes les informations concernant la CITES. Ils doivent assister les autorités scientifiques dans leurs fonctions. Les deux Autorités Scientifiques CITES et le Secrétariat Permanent constituent le noyau permanent en étroite liaison avec l'Organe de Gestion CITES. Le noyau permanent peut bénéficier de l'appui scientifique, technique et logistique d'un Comité Faune et d'un Comité Flore.

Etudes sur les espèces réalisées et à réaliser

Les données scientifiques existantes en ce qui concerne la biodiversité sont loin d'être suffisantes.

Pour la faune, les données relatives aux Poissons d'eau douce, Amphibiens, Reptiles, Lémuriens ainsi que les autres Mammifères ont été regroupées au cours de l'Atelier sur l'Evaluation et Plans de Gestion pour la Conservation (CAMP) de la Faune de Madagascar en mai 2001. Par la suite, en octobre 2004 lors du Global Amphibians Assessment et en mars 2005 lors du Global Mammals Assessment, les données IUCN concernant les amphibiens et les mammifères ont été actualisées (données disponibles sur le web). De plus, des études sur la taxonomie de la faune dans le cadre de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) sont menées actuellement. Ces études, conjointement avec l'actualisation des périodes de chasse et du classement des espèces malgaches pour la révision de la législation, ont réuni de nombreux spécialistes et ont permis de rassembler les informations existantes sur les différents groupes fauniques. Les espèces fortement commercialisées dont les données biologiques sont insuffisantes ont été définies comme devant être prioritairement étudiées. Cinq espèces seront étudiées en 2005. Chaque étude doit faire l'objet d'une requête de financement des AS auprès des bailleurs de fonds potentiels.

En ce qui concerne la flore, l'atelier du Comité Scientifique Flore de septembre 2004 au CNEAGR avait pour objectif d'identifier les espèces prioritaires en vue de l'étude de stock, de définir une méthodologie de recherche pour les espèces prioritaires, de définir une méthodologie de fixation de quota et d'étudier et finaliser le cahier de charge des opérateurs.

Un atelier de validation du document de synthèse sur les plantes commercialisées a également été organisé en janvier 2005, en vue d'établir une proposition d'amendement et de prioriser les espèces qui nécessitent une étude particulière. 35 espèces ont été définies comme étant prioritaires pour une étude urgente sur terrain. Parmi celles-ci, 8 espèces fortement commercialisées dont les données biologiques sont insuffisantes devraient être étudiées en 2005. En outre, le groupe des spécialistes des plantes de Madagascar (GSPM) vérifient régulièrement le statut IUCN des plantes malgaches.

Quotas

Jusqu'à présent, les Autorités Scientifiques donnent leur avis de commerce non préjudiciable à chaque demande d'exportation. Lorsque l'OG et les AS seront en réseau, l'OG délivrera les permis en respectant les quotas annuels établis par les AS. Le travail des AS sera ainsi allégé, puisqu'elles ne devront plus donner leur avis de commerce non préjudiciable qu'en début d'année.

La méthode de fixation des quotas et les quotas pour toutes les espèces de faune exportées ont été définis en avril 2004 lors de l'atelier de l'AS faune, en s'appuyant sur les données scientifiques existantes. Les quotas sont répartis entre les opérateurs, en fonction des résultats de l'évaluation des centres d'élevage (par un représentant de l'OG et un représentant des AS). La grille d'évaluation des centres d'élevage a été définie sur base de critères de l'AS et de critères de l'OG.

L'AS faune a déjà déterminé des quotas de précaution pour les espèces non CITES commercialisées. De plus, ces espèces sont régies par la loi nationale.

Base de données

Les termes de référence pour la conception d'un système simple de gestion de l'information sont en cours de révision, et devraient être finalisés au mois de juin. L'étude sera financée par la coopération française, et commencera en juillet 2005. Il est prévu que la base de données comprenne diverses tables liées entre elles (une table contenant les informations disponibles pour chaque espèce, une table sur les opérateurs et leur quota, une table sur les permis...). Les secrétaires permanents ont pour attribution de tenir cette table à jour. Il est également prévu qu'un pool de scientifiques agréés par les AS puisse avoir accès en ligne à cette table et puisse y intégrer les données concernant leurs études. Cette base de données devrait être mise en réseau avec les AS, l'OG et les douanes.

PROCEDURES DE GESTION ET DE CONTROLE

Suivi des permis d'exportation

Actuellement, le système d'octroi et de suivi des permis s'organise comme suit : les opérateurs envoient leur demande de permis à l'organe de gestion, qui automatiquement envoie les demandes aux AS pour avis de commerce non préjudiciable. Comme mentionné plus haut, cette étape sera supprimée prochainement lorsque les AS et l'OG seront en réseau. De plus, il sera plus aisé de s'assurer que l'avis des AS est suivi puisqu'il suffira de voir si les exportations dépassent les quotas alloués. Lors du passage des opérateurs aux douanes, les douaniers vérifient la validité des permis (concordance entre les espèces mentionnées sur le permis et les espèces contenues dans les colis, conformité de la signature,...).

Les douaniers envoient mensuellement à l'organe de gestion les photocopies des permis d'exportation qu'ils ont visés. Ces photocopies sont cachetées (date de passage des exportateurs aux douanes) et signées du douanier responsable.

Les numéros des permis sont alors vérifiés. Cette procédure permet à l'OG de découvrir des faux papiers, mais il est alors trop tard pour arrêter l'expédition des espèces. Les techniciens de l'organe de gestion et les douaniers ne disposent pas actuellement d'une liaison internet. Idéalement, un accès devrait leur être fourni, afin qu'ils puissent remplir ou être tenu au courant quotidiennement des évolutions de la base de données concernant les permis.

En attendant, l'OG met actuellement en place un système d'envoi bimensuel des numéros de permis et dates correspondantes aux douaniers, afin qu'ils puissent tenir compte d'un critère supplémentaire de vérification. Un manuel de procédure à l'attention des douaniers sera rédigé à partir du mois de juillet, et l'organe de gestion donnera une formation sur les différents types de permis CITES et les caractéristiques à prendre en compte lors du contrôle, aux agents du contrôle et aux douaniers.

Actuellement, seules les données provenant des permis signés par l'OG sont intégrés dans le rapport annuel envoyé au secrétariat CITES, mais pour le rapport de l'année 2005 il est également prévu d'intégrer les données provenant des douanes (exportations effectives).

Lorsque la base de données sera fonctionnelle, les écarts entre les quotas alloués et les exportations effectives seront pris en compte et l'Organe de Gestion appliquera une mesure d'arrêt de toute exportation d'une espèce au cas où les exportations enregistrées aux douanes pour cette espèce excèderaient les quotas.

Suivi de stock pour chaque opérateur

Selon le cahier de charge signé par les opérateurs, ceux-ci doivent avoir un cahier de suivi de stock. Cependant, actuellement ils ne tiennent pas leur cahier à jour. L'organe de gestion prévoit de leur imposer en 2006 la tenue de ce registre (pas de quota attribué aux opérateurs sans registre à jour). Les opérateurs, à partir de ce document, devront envoyer des rapports annuels auprès de l'OG.

Le contrôle des centres d'élevage, et notamment de la véracité de ce registre pose cependant un problème. En effet, de nombreux opérateurs habitent loin de Tana, et le déplacement des vérificateurs jusqu'à leur centre entraîne des frais (essence, hôtel) très élevés. Les AS étudient la possibilité de nommer des scientifiques décentralisés (provenant de centres de recherche ou d'universités en province) pour faire ces vérifications.

Formaliser l'association des exportateurs

Il existe actuellement un groupement d'exportateurs comprenant une quinzaine de membres, et fonctionnant comme une structure légale, avec un règlement intérieur. Le président de ce groupement s'est engagé à le formaliser avant la fin du mois d'août.

Production et diffusion de matériel d'identification des espèces les plus commercialisées

La coopération française, Conservation International et WWF financent actuellement un guide d'identification des caméléons. Des fiches d'identification devraient être produites rapidement pour d'autres espèces, notamment les *Uroplatus* et les *Scaphiophryne*. Ces fiches d'identification seront notamment distribuées aux agents de contrôle et aux douaniers.

Formation

Il est prévu dans le plan d'action de dispenser une formation à l'ensemble des services concernés (DGEF, gendarmerie, douanes, opérateurs,...) dans les 6 provinces. Ces formations auront pour thème : une présentation générale de la CITES, procédure de collecte des données, diffusion et utilisation du matériel d'identification, procédures de contrôle. Avant cette formation, cependant, les nouveaux textes réglementaires doivent être adoptés, et le matériel d'identification ainsi que les manuels de procédure doivent être finalisés. Les formations seront prévues pour février 2006.