

CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPÈCES
DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACÉES D'EXTINCTION



Dix-neuvième session de la Conférence des Parties
Panama (Panama), 14 – 25 novembre 2022

Questions spécifiques aux espèces

Éléphants (Elephantidae spp.)

EXAMEN DU PROCESSUS DU PLAN D'ACTION NATIONAL POUR L'IVOIRE

1. Le présent document a été soumis par le Malawi, le Sénégal et les États-Unis d'Amérique*.

Contexte

2. À sa 62^e session (SC62 ; Genève, juillet 2012), le Comité permanent a adopté plusieurs recommandations relatives à la conservation des éléphants, à l'abattage illégal et au commerce de l'ivoire, sur la base des informations contenues dans le document SC62 Doc. 46.1 (Rev. 1). Les recommandations suivantes ont ouvert la voie au processus relatif aux Plans d'action nationaux pour l'ivoire :
 - a) Les Parties identifiées dans l'analyse d'ETIS [Système d'information sur le commerce des éléphants] comme étant impliquées dans un important commerce illégal de l'ivoire en tant que pays d'origine, de transit, ou de destination, sont priées de soumettre un rapport écrit, d'ici à la date butoir fixée pour la soumission des documents devant être examinés par le Comité permanent à sa 63^e session (1^{er} janvier 2013), sur leur application de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18), *Commerce de spécimens d'éléphants* et de la décision 13.26 (Rev. CoP15) concernant le contrôle qu'elles exercent sur le commerce de l'ivoire, y compris les mesures de contrôle du commerce intérieur de l'ivoire.
 - b) Le Secrétariat évaluera les rapports soumis conformément à la recommandation au paragraphe [6. D] du document SC62 Doc. 46.1 (Rev. 1)], et transmettra ses conclusions et ses recommandations à la 63^e session du Comité permanent.
3. En réponse aux recommandations approuvées par le Comité permanent à ses 63^e et 64^e sessions (Bangkok, mars 2013), qui exprimaient la nécessité de lutter de toute urgence contre le braconnage des éléphants et le trafic de l'ivoire, huit Parties qui sont une « préoccupation principale » en matière de braconnage des éléphants et de commerce illégal de l'ivoire ont élaboré et finalisé en mai 2013 des Plans d'action nationaux pour l'ivoire (PANI). À ses 65^e et 66^e sessions, le Comité permanent a adopté des recommandations donnant instruction à certaines Parties de « préoccupation secondaire » et « méritant d'être suivies » d'élaborer des PANI. Toutes les Parties participant au processus des PANI ont été priées de soumettre des rapports sur leurs progrès, décrivant la mise en œuvre de leurs plans d'action, sous forme d'autoévaluations, en utilisant un modèle de rapport élaboré et diffusé par le Secrétariat.
4. À sa 67^e session (SC67 ; Johannesburg, septembre 2016), le Comité permanent a décidé d'examiner le processus d'élaboration et de mise en œuvre des PANI. À la 67^e session également, les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne, tout en notant l'utilité des PANI pour la lutte contre le braconnage et le

* Les appellations géographiques employées dans ce document n'impliquent de la part du Secrétariat CITES (ou du Programme des Nations Unies pour l'environnement) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires ou zones, ni quant à leurs frontières ou limites. La responsabilité du contenu du document incombe exclusivement à son auteur.

trafic d'ivoire, ont estimé que le processus pouvait être amélioré pour éviter de devenir un simple exercice théorique.

5. À sa 17^e session, la Conférence des Parties a examiné le document CoP17 Doc. 24 (Rev. 1), révisé le processus des PANI et adopté un nouvel ensemble de Lignes directrices sur le processus des PANI ainsi que les décisions 17.70-17.82 sur le *Processus relatif aux Plans d'action nationaux pour l'ivoire (PANI)* qui, entre autres, demandaient l'application continue et l'amélioration du processus des PANI et donnaient instruction au Secrétariat d'organiser une réunion des Parties et des experts compétents pour examiner l'élaboration et l'application des PANI ; échanger des données d'expérience et des meilleures pratiques ; identifier les possibilités de collaboration transfrontalière et de coopération régionale, les actions conjointes et la mobilisation des ressources ; et discuter des défis communs et des besoins d'assistance technique.
6. À sa 18^e session, la Conférence des Parties a examiné le document CoP18 Doc. 69.1 et a adopté des amendements mineurs aux Lignes directrices sur le processus des PANI qui figurent dans l'annexe 3 de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18).

Justification de l'examen du processus relatif aux PANI

7. Il importe de réaliser un examen du processus des PANI, pour les raisons suivantes :
 - a) Le processus des PANI a été élaboré rapidement, en réaction à l'urgence de la crise du braconnage des éléphants et du trafic de leur ivoire. Le processus n'a donc pas été évalué systématiquement en vue de déterminer ses principales lacunes.
 - b) Les Parties ont manifesté des préoccupations quant à l'efficacité et l'efficacéité du processus des PANI mais, dans les Lignes directrices sur le processus relatif aux Plans d'action nationaux pour l'ivoire, de l'annexe 3 de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18), aucune procédure « interne » n'est prévue pour permettre un tel examen. Dans ces conditions, l'examen du processus des PANI ne peut être lancé que dans une décision séparée de la CoP.
 - c) Au moment de la rédaction du présent rapport, sur les 14 Parties participant actuellement au processus des PANI, cinq (Cambodge, Cameroun, Congo, Éthiopie et Gabon) n'ont pas été priées ni requises de mettre à jour leur PANI depuis 2013. En conséquence, plusieurs PANI sont obsolètes depuis des années et ne reflètent peut-être pas exactement les tendances actuelles du braconnage des éléphants et du trafic de l'ivoire. En comparaison, plusieurs Parties ont reçu l'instruction de mettre régulièrement à jour leur PANI, ce qui crée une certaine disparité entre les Parties tenues de faire rapport. La mise en œuvre d'un processus d'établissement des rapports plus transparent et plus équitable est dans l'intérêt de toutes les Parties participant au processus des PANI.
 - d) Depuis ses débuts, le processus des PANI a perdu de son efficacité à mesure que le taux de respect du processus diminuait. À chacune des quatre dernières sessions du Comité permanent, le Secrétariat a fait observer que les Parties soumettent de moins en moins souvent leurs rapports sur leurs progrès à temps pour qu'ils soient évalués à la session du Comité permanent concernée, en contravention avec les Lignes directrices sur le processus des PANI. Par exemple, depuis 2016, 24 rapports sur les progrès n'ont pas été soumis à temps par les Parties appliquant un PANI pour examen aux sessions du Comité permanent. Depuis 2018, le Secrétariat a recommandé par deux fois des suspensions du commerce avec le Nigéria qui n'avait pas soumis de rapport dans le cadre du processus relatif aux PANI et, à la 74^e session du Comité permanent, six des 14 pays appliquant un PANI ont reçu des avertissements pour n'avoir pas soumis leurs rapports sur les progrès à temps pour examen à la session, et ont reçu l'instruction de le faire dans un délai de 60 jours à partir de la clôture de la session. En outre, depuis 2016, le Secrétariat a indiqué à plusieurs reprises que les Parties appliquant un PANI ne font pas rapport sur leurs progrès en utilisant les modèles convenus.
 - e) Compte tenu du défaut constant de soumission des rapports sur les progrès, conformément aux Lignes directrices, le Secrétariat a commencé à demander aux Parties appliquant un PANI, qui n'ont pas soumis de rapports à temps, de présenter des mises à jour verbales aux sessions du Comité permanent, même si cette mesure est contraire aux Lignes directrices sur le processus des PANI et prive le Comité, les Parties observatrices et les organisations observatrices de la possibilité d'examiner les progrès avant la session et de formuler des réponses à ce sujet.
 - f) Il convient de mieux aligner et de mieux intégrer les procédures de respect prévues dans les PANI et autres processus relevant de l'Article XIII, qui fonctionnent actuellement en parallèle. Depuis la

dernière session du Comité permanent (SC74), quatre pays soumis à d'autres processus relevant de l'Article XIII sont aussi des pays appliquant un PANI (Nigéria, RDP lao, République démocratique du Congo et Viet Nam).

- g) Pour éviter toute redondance, il serait peut-être bon de mieux aligner et intégrer les obligations de rapport des Parties prévues dans le processus des PANI avec, par exemple, le rapport annuel sur le commerce illégal, le Système d'information sur le commerce des produits d'éléphant, et les rapports sur les stocks.
- h) Le processus des PANI n'intègre pas totalement les nouveaux outils développés depuis ses débuts, à savoir le cadre du Consortium international de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages (ICCWC) pour évaluer les lacunes dans les mesures de réaction à la criminalité liée aux espèces sauvages.
- i) Les rapports d'évaluation des progrès des PANI restent essentiellement un exercice d'autoévaluation, et le recours à la consultation d'experts indépendants externes, envisagée dans les Lignes directrices de l'annexe 3 de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18), n'est applicable que « si nécessaire ».

Recommandations

8. La Conférence des Parties est invitée à :

- a) prendre note de la justification ci-dessus, relative à la nécessité de réaliser un examen du processus des PANI ;
- b) prendre note du fait que le processus des PANI approche de son 10^e anniversaire ;
- c) prendre note du fait que les Lignes directrices actuelles, figurant dans l'annexe 3 de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18), ne contiennent pas de dispositions prévoyant un examen régulier du processus ; et
- d) adopter les projets de décisions suivants :

À l'adresse du Secrétariat

19.AA Sous réserve d'un financement externe, le Secrétariat, en consultation avec le Comité permanent par l'intermédiaire de sa Présidente, engage un consultant pour :

- a) réaliser un examen du processus relatif aux Plans d'action nationaux pour l'ivoire et des Lignes directrices associées afin de s'assurer qu'ils continuent de satisfaire aux objectifs de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18) et améliorent effectivement et efficacement les réponses nationales et internationales au braconnage des éléphants et au trafic de l'ivoire en intégrant de façon appropriée l'utilisation des outils et mécanismes existants à la disposition des Parties et en évitant les efforts redondants. L'examen du processus relatif aux Plans d'action nationaux pour l'ivoire et des Lignes directrices devrait, entre autres :
 - i) concernant la justification ci-dessus, envisager la nécessité de réaliser un examen indépendant, systématique et régulier garant de l'équité dans l'application du processus des PANI et des Lignes directrices pour toutes les Parties ; et
 - ii) proposer des recommandations facilitant et normalisant les obligations de rapport dans le cadre du processus des PANI, ainsi que l'intégration améliorée du processus des PANI dans les outils et mécanismes existants, et l'alignement des mécanismes de respect de la Convention ; et
- b) soumettre au Comité permanent un rapport sur les résultats de l'examen du processus, pour examen à la 77^e session du Comité permanent.

19.BB Le Secrétariat entreprend toute tâche additionnelle qui lui est confiée par le Comité permanent dans le cadre de la décision 19.CC, paragraphe a).

À l'adresse du Comité permanent

19.CC Le Comité permanent :

- a) à sa 77^e session, examine le rapport demandé dans la décision 19.AA, détermine s'il est nécessaire de poursuivre l'évaluation du processus des PANI et, si tel est le cas, précise les éléments dont l'évaluation doit être poursuivie et donne instruction au Secrétariat d'entreprendre les tâches additionnelles, le cas échéant, et de faire rapport au Comité permanent à sa 78^e session ; et
- b) prépare un rapport, avec ses recommandations, en vue d'actualiser le processus des PANI, pour examen à la Conférence des Parties, à sa 20^e session.

OBSERVATIONS DU SECRÉTARIAT

- A. Le Secrétariat soutient un examen du processus relatif aux Plans d'action nationaux pour l'ivoire (PANI) et recommande quelques modifications rédactionnelles aux projets de décisions présentées dans le paragraphe G ci-dessous.
- B. Le Secrétariat considère que le processus relatif aux PANI s'est avéré être une réponse efficace pour lutter contre le commerce illégal de l'ivoire, comme en témoignent les tendances à la baisse du braconnage des éléphants et du trafic d'ivoire depuis le début du processus en 2013 (voir les documents [CoP19 Doc. 66.5](#) et [CoP19 Doc. 66.6](#)). Depuis lors, plusieurs Parties les plus touchées par le commerce illégal de l'ivoire ont mis en œuvre avec succès leur PANI et sont sorties du processus, tandis que d'autres Parties y sont entrées. Le Secrétariat ne souscrit donc pas au raisonnement exprimé au paragraphe 7 d) du document CoP19 Doc. 66.7 selon lequel le processus relatif aux PANI a perdu de son efficacité à mesure que le taux de respect du processus diminuait. Bien que certaines Parties appliquant un PANI n'aient pas respecté, au fil des ans, les délais pour rendre compte au Comité permanent des progrès réalisés dans la mise en œuvre de leur PANI, ou n'aient pas utilisé le bon modèle de rapport, les mesures convenues par le Comité permanent pour y remédier ont permis de poursuivre les progrès et la mise en œuvre.
- C. En ce qui concerne les paragraphes 7 f) et g) de la justification, le Secrétariat convient qu'il est nécessaire d'améliorer l'alignement et l'intégration des procédures de respect prévues dans le cadre des PANI et de l'Article XIII, et celles des exigences en matière de rapports des Parties dans le cadre du processus relatif aux PANI et des autres cadres. Le Secrétariat convient également que cet aspect devrait être pris en compte dans la proposition d'examen du processus relatif aux PANI. Dans ce contexte, le Secrétariat souligne que, dans ses commentaires sur le document [CoP19 Doc. 21](#), il propose une solution pour un meilleur alignement du rapport du Système d'information sur le commerce des éléphants (ETIS) et des rapports annuels sur le commerce illégal.
- D. En ce qui concerne le paragraphe 7 h), le Secrétariat convient que les outils mis au point depuis le début du processus relatif aux PANI (tels que le cadre d'indicateurs pour la lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages et aux forêts, élaboré par le Consortium international de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages) sont d'une grande utilité. Le Secrétariat note cependant que l'utilisation de ces outils ne peut être qu'encouragée, et non imposée aux Parties. Elle est laissée à la discrétion des Parties. Le Secrétariat se félicite que plusieurs Parties appliquant un PANI aient mis ou mettent déjà en œuvre ces outils dans le cadre de leurs PANI, et le Secrétariat continuera à encourager les autres à faire de même.
- E. En ce qui concerne le paragraphe 7 i), le Secrétariat note que, conformément à l'étape 4, paragraphe c) des *Lignes directrices sur le processus relatif aux PANI*, les rapports d'étape sur la mise en œuvre des PANI sont évalués par le Secrétariat, sur la base des auto-évaluations des Parties et en coopération avec des spécialistes, si nécessaire. Conformément à l'étape 4, paragraphe c), le Secrétariat publie sur la page Web dédiée aux PANI, les auto-évaluations des Parties, ses évaluations et les recommandations associées au Comité permanent. Le Secrétariat estime qu'ouvrir l'évaluation des rapports d'étape au-delà du Secrétariat rendrait le processus relatif aux PANI lourd et potentiellement ingérable (dans le cadre des contraintes actuelles de financement et de personnel).

- F. Considérant que l'examen sera réalisé sous réserve d'un financement externe, le Secrétariat estime qu'il ne sera peut-être pas possible de présenter à la 77^e session du Comité permanent un rapport sur les résultats de l'examen et que l'échéance de la 78^e session serait plus réaliste.
- G. Le Secrétariat soutient un examen du processus relatif aux PANI, avec des modifications rédactionnelles de l'avant-projet de décision 19.AA, comme indiqué ci-après.

Le texte rajouté est souligné et le texte supprimé est ~~barré~~.

À l'adresse du Secrétariat

19.AA Sous réserve d'un financement externe, le Secrétariat, en consultation avec le Comité permanent par l'intermédiaire de sa Présidente, ~~engage un consultant pour~~ :

- a) ~~réaliser~~ procède à un examen du processus relatif aux Plans d'action nationaux pour l'ivoire et des Lignes directrices associées afin de s'assurer qu'ils continuent de satisfaire aux objectifs de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18) et améliorent effectivement et efficacement les réponses nationales et internationales au braconnage des éléphants et au trafic de l'ivoire ~~en intégrant de façon appropriée l'utilisation des outils et mécanismes existants à la disposition des Parties et en évitant les efforts redondants.)~~ L'examen du processus relatif aux Plans d'action nationaux pour l'ivoire et des Lignes directrices devrait, entre autres :
- i) ~~concernant la justification ci-dessus,~~ envisager la nécessité de réaliser un examen indépendant, systématique et régulier du processus relatif aux Plans d'action nationaux pour l'ivoire ~~garant de l'équité dans l'application du~~ pour veiller à ce que le processus des PANI et des les Lignes directrices restent à jour par rapport aux évolutions futures ~~pour toutes les Parties~~ ; et
- ii) proposer des recommandations facilitant l'alignement et normalisant les obligations de rapport dans le cadre du processus des PANI, ~~ainsi que l'intégration améliorée du processus des PANI dans les outils et mécanismes existants,~~ et l'alignement des avec les mécanismes de respect de la Convention existants ; et
- b) ~~soumettre~~ au Comité permanent un rapport sur les résultats de l'examen du processus, pour examen à la 77^e ~~78^e~~ session du Comité permanent.

[...]

**BUDGET ET SOURCE DE FINANCEMENT PROVISOIRES
POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DE RÉSOLUTIONS OU DÉCISIONS**

D'après la résolution Conf. 4.6 (Rev. CoP18) sur la *Soumission des projets de résolutions et autres documents destinés aux sessions de la Conférence des Parties*, la Conférence des Parties décide que tout projet de résolution ou de décision soumis à une session de la Conférence des Parties, s'il a des conséquences sur le budget et la charge de travail du Secrétariat ou des comités, doit inclure un budget couvrant le travail qu'il implique, avec indication de la source du financement.

L'examen demandé dans la décision 19.AA sera entrepris sous réserve d'un financement externe et nous prévoyons qu'un appui additionnel du Secrétariat en vue de mettre en œuvre les décisions 19.AA - 19.CC contenues dans le présent document, peut s'inscrire dans les travaux du personnel actuel du Secrétariat.

Le Secrétariat propose donc le budget et la source de financement provisoires suivants.

Décision	Activité	Coûts estimés (USD) (excluant les dépenses d'appui au programme)	Source du financement
19.AA	procède à un examen du processus relatif aux Plans d'action nationaux pour l'ivoire et des Lignes directrices associées afin de s'assurer qu'ils continuent de satisfaire aux objectifs de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18) et améliorent effectivement et efficacement les réponses nationales et internationales au braconnage des éléphants et au trafic de l'ivoire	50 000	Extrabudgétaire