

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

Treizième session de la Conférence des Parties  
Bangkok (Thaïlande), 2 – 14 octobre 2004

Questions stratégiques et administratives

INCITATIONS ECONOMIQUES ET POLITIQUE COMMERCIALE

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat en application de la décision 12.22.

Contexte

2. L'adoption de la décision 12.22 reposait sur la *Vision d'une stratégie jusqu'en 2005*, acceptée par la Conférence des Parties à sa 11<sup>e</sup> session (Gigiri, 2000). Le But 1 de la vision stratégique souligne la nécessité d'un processus coordonné pour l'application de la Convention et reconnaît que "pour que le commerce soit pratiqué de manière responsable, des moyens d'incitation économiques et sociaux sont nécessaires...".
3. La décision 12.22, sur les incitations économiques et la politique commerciale, déclare que:

*Le Secrétariat devrait, en fonction des fonds extrabudgétaires disponibles et en collaboration avec les Parties souhaitant y participer, ainsi qu'avec la CDB, la FAO, Fauna and Flora International, le CICDD, la SFI, l'UICN, l'OCDE, TRAFFIC, ETB-PNUE, BIOTRADE-CNUCED, le World Resources Institute, la Banque mondiale et l'OMC:*

- a) *organiser un atelier technique sur les politiques relatives au commerce des espèces sauvages et les incitations économiques applicables à la gestion et au commerce des espèces CITES, notamment aux fins d'élaborer une méthodologie pour l'examen de ces politiques et de faire des recommandations ciblées sur l'utilisation de telles incitations;*
- b) *faire rapport à la 49<sup>e</sup> session du Comité permanent sur les conclusions et les recommandations de l'atelier;*
- c) *inviter les Parties à indiquer au Secrétariat, en se fondant sur les résultats de l'atelier, si elles souhaitent participer à l'examen des politiques commerciales;*
- d) *effectuer, en coopération avec les Parties, un examen de leur politique nationale en matière d'utilisation et de commerce des espèces CITES, en tenant compte des incitations économiques, des systèmes de production, des habitudes de consommation, des stratégies d'accès aux marchés, de la structure de prix, des systèmes d'homologation, des régimes fiscaux et des systèmes de subventions touchant à la CITES, des droits de propriété, des mécanismes de partage des bénéfices et de réinvestissement dans la conservation, ainsi que des mesures internes plus strictes appliquées par les Parties ou les affectant;*
- e) *compiler et regrouper les informations fournies par les Parties, et publier un rapport analysant les effets économiques des politiques relatives au commerce des espèces sauvages, du point de vue des coûts et avantages socio-économiques et écologiques, de la valeur économique, des niveaux de commerce licite et illicite, de l'amélioration des conditions de vie des communautés locales, et du rôle du secteur privé impliqué dans le commerce des espèces sauvages;*
- f) *soumettre un rapport à la 13<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente décision; et*
- g) *préparer et soumettre une proposition de projet au Fonds pour l'environnement mondial et à d'autres institutions de financement et organismes de développement, afin de trouver un appui*

*financier pour les examens des politiques commerciales des pays sélectionnés, dans le contexte de leurs stratégies nationales et régionales de conservation de la diversité biologique.*

#### Progrès accomplis dans l'application de la décision 12.22

4. Un atelier sur la politique commerciale et les incitations économiques a eu lieu à Genève du 1<sup>er</sup> au 3 décembre 2003 avec l'appui financier des gouvernements britannique et suisse et de la Division Economie et commerce du PNUE.
5. Les conclusions et les recommandations de l'atelier ont été présentées à la 50<sup>e</sup> session du Comité permanent (Genève, mars 2004) sous forme de deux séries de recommandations des groupes de travail établis durant l'atelier.
6. Le Comité permanent a pris note des recommandations résultant de l'atelier et a invité les Parties à participer au processus d'examen.
7. Pour donner suite à une demande faite à la 50<sup>e</sup> session du Comité permanent, le Secrétariat a aussi inclus dans le présent rapport les recommandations de l'atelier sur les méthodologies pour les examens du commerce national des espèces sauvages et sur les incitations économiques (voir annexes 1 et 2 du présent document). Un rapport résumé sur l'atelier, un document sur les méthodologies pour les examens du commerce, et une étude de cas sur les quotas individuels cessibles pour *Acipenseriformes* spp. dans la mer Caspienne sont fournis en tant que documents CoP13 Inf.5, Inf.6 et Inf.7.
8. Le Comité permanent a demandé au Secrétariat d'inclure dans son rapport à la présente session de la Conférence des Parties les commentaires faits à sa 50<sup>e</sup> session. Certains de ces commentaires concernent les ressources et le temps du personnel du Secrétariat qui seraient nécessaires pour accomplir les tâches qui lui sont confiées dans la décision 12.22. Ces activités seraient appuyées par des moyens nouveaux et des ressources externes supplémentaires et n'enlèveraient donc rien aux activités centrales.
9. Il a également été suggéré que les deux considérations suivantes sous-tendent les incitations économiques et la politique commerciale en matière d'espèces sauvages: le processus doit être conduit par les Parties, et la méthodologie pour les examens doit tenir compte de toutes les obligations internationales de la Partie concernée. Les résultats des examens doivent être compatibles avec ces obligations.

#### Examen des politiques commerciales

10. L'objectif global des examens des politiques commerciales dont il est question dans la décision 12.22 est d'améliorer la cohérence interne des politiques nationales de commerce des espèces CITES et de maximiser les avantages pour les communautés locales. Autre but: évaluer les effets, l'utilité et la pertinence de ces politiques pour l'application effective de la CITES et la conservation des espèces CITES.
11. L'examen des politiques commerciales nationales relatives aux espèces CITES est un processus volontaire conçu pour aider les Parties à analyser les différents éléments de leurs politiques et démarches dans la gestion et le commerce des espèces CITES. Ces examens constituent un outil pour le renforcement des capacités et ne sont pas liés à un quelconque mécanisme ou procédure de respect de la Convention.
12. Les examens CITES devraient tenir compte des importantes leçons tirées du Manuel de référence et projets nationaux sur l'évaluation intégrée des politiques liées au commerce, du PNUE. Celles-ci incluent notamment la nécessité de garantir la propriété locale dans le processus, une démarche conduite par les Parties et faisant intervenir les différentes parties prenantes dans la formulation et la réalisation des examens, une réponse politique nationale adéquate, et le recours aux institutions et aux experts locaux.
13. Les examens des politiques commerciales devraient faciliter l'application systématique des obligations découlant de la CITES et contribuer à une meilleure cohérence dans les orientations. Une

approche similaire a émergé dans l'étude du commerce important (résolution Conf. 12.8). Ce processus a permis de mieux comprendre que l'application correcte de l'Article IV de la Convention dépend largement de la manière dont le commerce des spécimens des espèces inscrites à l'Annexe II est géré par les pays d'exportation – question directement liée aux politiques de ces pays.

14. Conformément au paragraphe g) de la décision 12.22, le Secrétariat prépare actuellement un projet de proposition à soumettre au Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Cette proposition sera soumise lorsqu'un nombre suffisant de Parties auront déclaré qu'elles sont prêtes à participer à l'examen.
15. Les Parties intéressées sont priées d'indiquer au Secrétariat dès que possible, mais le 31 décembre 2004 au plus tard, leur intention de conduire l'examen. Elles sont également incitées à établir un lien explicite entre les examens et la stratégie et plans d'action nationaux sur la biodiversité requis par la CDB pour mieux remplir les conditions d'un financement par le FEM. Des détails sur le financement figurent à l'annexe 1.
16. Le calendrier des examens devrait être souple et pourrait prendre de six mois à deux ans. Une possibilité serait d'organiser l'examen à l'occasion d'un atelier national impliquant parties prenantes et décideurs. Cela contribuerait à assurer une large participation à l'examen. D'autres informations sur le calendrier des examens figurent à l'annexe 1.
17. La réalisation des examens impliquera des organisations et des experts qui attendent depuis longtemps l'occasion de contribuer au travail de la CITES. Plusieurs organisations et institutions académiques importantes ont indiqué qu'elles souhaitaient participer au processus. Des universités ont proposé leurs cadres et des organisations telles que l'ETB-PNUE, l'OCDE, la Banque mondiale, l'initiative BIOTRADE-CNUCED, ITC, Ramsar, *Fauna and Flora International*, Earthwatch-UK, IIED, ISO, IFC, UICN, TRAFFIC et *Resources for the Future* ont participé à l'atelier de manière très constructive.
18. Le Secrétariat tiendra le Comité permanent informé des progrès accomplis dans ce domaine et fournira un rapport à la 14<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties.

#### Autre travail sur les incitations économiques

19. Il est ressorti de l'atelier mentionné au point 4 qu'un second atelier était nécessaire pour fournir des orientations de base sur la manière dont les instruments économiques peuvent être utilisés pour:
  - a) garantir la durabilité de l'utilisation des espèces inscrites à l'Annexe II;
  - b) promouvoir le rétablissement des espèces inscrites à l'Annexe I jusqu'à ce qu'elles ne remplissent plus les critères d'inscription à cette annexe;
  - c) stopper, voire renverser, le déclin de certaines populations d'espèces CITES;
  - d) appuyer le financement de la gestion et de la conservation des espèces sauvages dans le commerce;
  - e) contribuer à l'allègement de la pauvreté et à la gestion et à l'utilisation durables des écosystèmes dont dépendent les espèces dans le commerce; et
  - f) renforcer le cadre politique de la gestion durable des espèces dans le commerce.
20. Les participants à l'atelier ont recommandé qu'un examen des meilleures pratiques et des mesures d'application, ainsi que des études de cas assez poussées d'espèces critiques, soient entrepris pour servir de base à un travail plus fondamental et plus ciblé. Un document concret traitant spécifiquement du recours aux incitations économiques dans le contexte de la CITES devrait également être préparé.
21. Le second atelier et le document mentionnés au point 20 devraient aborder les questions connexes de pauvreté et de moyens d'existence ainsi que celle de l'augmentation des recettes pour la

conservation (recettes pour le gouvernement et pour les propriétaires des ressources et les utilisateurs privés).

22. Le Secrétariat entend continuer de coopérer sur les mesures incitatives avec le Secrétariat de la CDB et d'autres conventions touchant à la biodiversité (Ramsar, CMS, etc.), ainsi qu'avec le secteur privé, les partenaires mentionnés au point 17 et d'autres organisations pertinentes (FAO, OIBT, etc.). Cette coopération sera axée sur un échange d'expériences dans la conception et le recours aux incitations économiques en vue de la gestion durable de la faune et de la flore sauvages, la compilation d'études de cas, les meilleures pratiques et les leçons tirées, ainsi que la mise au point de recommandations ciblées, d'orientations pratiques et d'instruments pour l'utilisation durable de la flore et de la faune sauvages.

#### Recommandations

23. Le Secrétariat encourage les Parties, lorsqu'elles envisagent des incitations économiques, d'utiliser, comme approprié, les orientations actuelles sur les mesures incitatives, telles que les Propositions pour la conception et l'application de mesures incitatives approuvées à la sixième session de la Conférence des Parties à la CDB, le Manuel de l'OCDE sur les mesures incitatives et le rapport du PNUÉ sur les instruments économiques dans les AME relatifs à la biodiversité.
24. Les Parties sont encouragées à tenir compte des besoins des populations autochtones et autres communautés locales en adoptant des politiques en matière de commerce de la flore et de la faune sauvages.
25. Le Secrétariat recommande à la Conférence des Parties de réviser comme suit la décision 12.22, à la lumière des progrès accomplis dans son application:
- a) supprimer les paragraphes a), b) et c);
  - b) prolonger jusqu'à la CdP14 le délai fixé au paragraphe f) pour soumettre un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette décision; et
  - c) garder les paragraphes d), e) et g).
26. Des projets de décisions sont soumis à la Conférence dans l'annexe 3. S'ils étaient adoptés, la décision 12.22 pourrait être entièrement supprimée.

Atelier sur les instruments économiques et la politique commerciale  
Genève (Suisse), 1<sup>er</sup> – 3 décembre 2003

Recommandations du groupe de travail 1 sur les méthodologies pour les examens  
du commerce national des espèces sauvages

La décision 12.22, paragraphe a), demande au Secrétariat d'organiser un atelier technique sur les politiques relatives au commerce des espèces sauvages et les incitations économiques applicables à la gestion et au commerce des espèces CITES, notamment aux fins d'élaborer une méthodologie pour l'examen de ces politiques ...". Le groupe de travail 1 a discuté de l'élaboration d'une méthodologie à suivre pour examiner les politiques nationales sur le commerce des espèces sauvages fondée sur un document préparé par *Fauna and Flora International*. Ce document a été discuté et amendé à la lumière des discussions; il est joint en annexe aux présentes recommandations.

La décision 12.22 demande qu'après la soumission au Comité permanent d'un rapport sur l'atelier, le Secrétariat effectue, en coopération avec les Parties intéressées, un examen de leur politique nationale en matière de commerce des espèces sauvages selon les recommandations suivantes.

1. L'examen devrait être axé sur la politique de la Partie en matière de commerce des espèces sauvages, y compris sa politique d'application de la CITES. Dans l'examen, l'accent sera mis sur la prise en compte "des incitations économiques, des systèmes de production, des habitudes de consommation, des stratégies d'accès aux marchés, de la structure de prix, des systèmes de certification, des régimes fiscaux et des systèmes de subventions touchant à la CITES, des droits de propriété, des mécanismes de partage des bénéfices et de réinvestissement dans la conservation, ainsi que des mesures internes plus strictes appliquées par les Parties ou les affectant" (décision 12.22, paragraphe d).
2. Il est important que l'examen des politiques nationales sur le commerce des espèces sauvages soit, et reste, un processus volontaire qui respecte la souveraineté des Parties. Les examens devront être réalisés par le Secrétariat en coopération avec les Parties, auxquelles ils appartiendront. Les examens visent à aider les Parties; ils constituent un exercice de renforcement des capacités. Ils ne sont pas liés à une quelconque procédure de respect de la Convention. Leur nature et leur portée différeront selon les pays qui les réalisent et selon le type de politique commerciale. La méthodologie devrait être élaborée avec souplesse et proposer une gamme d'options parmi lesquelles les pays pourront choisir pour effectuer leur examen.
3. Le but global de l'examen des politiques est d'améliorer les politiques nationales en matière de commerce d'espèces sauvages en permettant une meilleure compréhension et une plus grande transparence des diverses politiques et pratiques de ce commerce. Autre raison d'être: faire mieux comprendre les effets de ces politiques sur le fonctionnement de la CITES et la conservation des espèces CITES. Les examens devraient entraîner une meilleure application des dispositions et des recommandations de la CITES, parfois par un ajustement des politiques en place. Les examens ne visent pas à critiquer les buts des politiques examinées. Ces buts sont fixés par les gouvernements et restent une prérogative nationale.
4. Concernant l'application de la CITES, l'examen des politiques nationales sur le commerce des espèces sauvages peut tirer d'importantes leçons du Manuel de référence et projets nationaux sur l'évaluation intégrée des politiques liées au commerce, du PNUE. En tenir compte dans les examens CITES suggère que:
  - Les gouvernements nationaux devraient être étroitement impliqués et une démarche faisant intervenir les différentes parties prenantes devrait être adoptée pour traiter ces priorités;
  - Les institutions et les experts locaux devraient pouvoir intervenir et être impliqués dans la formulation et la réalisation de l'examen;

- Une démarche par pays devrait être adoptée pour concevoir et réaliser les examens et les réponses politiques; et
  - La propriété locale devrait être assurée dès les premiers stades du processus.
5. Les principales questions à considérer dans l'examen d'une politique nationale sur le commerce des espèces sauvages figurent ci-dessous.

1.	Buts et principes directeurs	Quels sont les buts et les principes directeurs de la politique nationale sur le commerce des espèces sauvages?
2.	Instruments utilisés pour mettre en œuvre la politique	Quels sont les principaux types d'instruments utilisés dans la politique nationale sur le commerce des espèces sauvages?
3a.	Institutions impliquées dans la mise en œuvre la politique	Quelles sont les institutions impliquées dans la mise en œuvre la politique commerciale nationale? Quels sont leurs rôles respectifs?
3b.	Personnel chargé de mettre en œuvre la politique	Quels sont les types de personnel impliqués? Quel est leur savoir-faire?
3c.	Information sur la mise en œuvre de la politique	Quelles sont les informations nécessaires pour mettre en œuvre la politique et comment est-il répondu au besoin d'information?
4.	Finances	Comment les différentes parties de la politique sur le commerce des espèces sauvages sont-elles financées?
5.	Législation	La politique nationale sur le commerce des espèces sauvages se traduit-elle dans la législation?
6.	Evaluation et réactions	Y a-t-il des dispositions dans la politique nationale sur le commerce des espèces sauvages permettant d'évaluer la réussite de la politique et, si c'est le cas, existe-t-il un mécanisme permettant à tous de réagir pour modifier la politique de manière appropriée?
7.	Coordination de la politique avec les pays voisins	La politique commerciale est-elle coordonnée avec celle des pays voisins?

6. Calendrier

Concernant le calendrier de l'examen, les participants ont noté qu'il devrait être souple et pourrait prendre de six mois à deux ans. Un modèle possible serait d'organiser l'examen à l'occasion d'un atelier national impliquant parties prenantes et décideurs. Cela contribuerait à assurer une large participation à l'examen. La réussite d'un tel atelier dépendrait en partie du degré de préparation préalable. La préparation pourrait inclure l'achèvement d'un projet d'examen en consultation avec les parties prenantes. Ce projet pourrait ensuite être soumis à l'atelier pour discussion et amendement. Après l'atelier, l'examen serait révisé à la lumière des conclusions de l'atelier.

Voici un calendrier possible:

Activité	Durée
Identifier l'agence qui aura la responsabilité globale de l'examen; informer toutes les parties prenantes de l'examen; donner une première indication du contenu de l'examen; désigner les agences chargées de préparer les documents clés	3 mois
Consulter les parties prenantes et préparer le projet d'examen	3 mois
Tenir un atelier national pour évaluer le projet d'examen de la politique nationale sur le commerce des espèces sauvages	3-5 jours
Incorporer les conclusions de l'atelier dans l'examen; combler les lacunes (s'il y a lieu)	3 mois
Finaliser l'examen	1 mois

## 7. Publication des examens

La publication des examens devra être traitée avec soin. Si une Partie se réserve le droit d'en interdire la publication, elle peut le faire au moment où elle se déclare volontaire pour participer au processus d'examen.

## 8. Liens avec les autres processus d'examen et de planification

De nombreuses Parties sont engagées dans d'autres processus d'examen et de planification touchant à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité. Ces processus peuvent découler de leurs engagements internationaux (y compris vis-à-vis de traités tels que la Convention sur la diversité biologique – CDB) ou de décisions prises au plan national. Eviter des charges inutiles aux Parties et maximiser les synergies entre les différents processus sont de bonnes raisons de relier l'examen des politiques nationales sur le commerce des espèces sauvages à ces autres processus. Néanmoins, il faut aussi reconnaître que dans certaines circonstances, le simple fait d'établir de tels liens peut augmenter la charge de travail des Parties. Ces liens devraient être créés lorsqu'ils *facilitent* l'application de l'examen des politiques nationales sur le commerce des espèces sauvages.

## 9. Financement

La réalisation de l'examen des politiques nationales sur le commerce des espèces sauvages dépendra des fonds frais ou additionnels qui pourront être réunis pour permettre aux Parties de réaliser ces examens. La tâche de trouver des fonds est urgente car sans financement, il sera difficile de réaliser ces examens. Il est particulièrement nécessaire de démontrer que les examens remplissent les conditions nécessaires pour être financés par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), comme mentionné dans la décision 12.22. Il est possible – comme le suggère le libellé de la décision 12.22 – que les examens des politiques nationales sur le commerce des espèces sauvages remplissent mieux les conditions d'un financement par le FEM si un lien explicite est établi entre eux et la stratégie et plans d'action nationaux sur la biodiversité, requis par la CDB.

Dans certains cas, les Parties pourront financer l'examen sur leurs propres ressources. Dans d'autres, les Parties souhaitant participer à l'examen devront coopérer activement avec le Secrétariat à rechercher des fonds.

Atelier sur les instruments économiques et la politique commerciale  
Genève (Suisse), 1<sup>er</sup> – 3 décembre 2003

Recommandations du groupe de travail 2 sur les incitations économiques

La décision 12.22, paragraphe a), demande au Secrétariat d'organiser un atelier technique sur les politiques relatives au commerce des espèces sauvages et les incitations économiques applicables à la gestion et au commerce des espèces CITES", notamment aux fins "de faire des recommandations ciblées sur l'utilisation de telles incitations". Le groupe de travail 2 a indiqué qu'il serait prématuré de faire des recommandations ciblées sur l'utilisation d'incitations économiques avant que les résultats des examens des politiques relatives au commerce des espèces sauvages soient connus. D'autres recherches et des études approfondies d'espèces pilotes telles que les crocodiles, l'acajou, le strombe géant, les esturgeons et la vigogne sont recommandées afin d'identifier les meilleures pratiques et tirer parti de l'expérience acquise.

Le groupe de travail 2 a identifié des partenariats constructifs sur la question des incitations économiques avec des organisations mondiales et régionales travaillant aux questions touchant au commerce des espèces sauvages, telles que l'UICN, TRAFFIC, l'IIED, l'initiative BIOTRADE-CNUCED, la Division Economie et commerce du PNUE (ETB-PNUE), le Groupe de travail sur les instruments économiques, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Groupe de travail sur les aspects économiques de la biodiversité, Ramsar, la Banque mondiale, l'Organisation internationale de normalisation (ISO), le Centre du commerce international (CCI), la Société financière internationale (SFI), *Fauna and Flora International*; ainsi que des institutions académiques et de recherche de pointe et des experts tels que *Resources for the Future* (RFF), et le projet Biodiversité et économie pour la conservation (BIOECON) financé par l'Union européenne. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Convention sur la diversité biologique (CDB) et le *World Resource Institute* ont été invités mais n'ont pas pu se rendre à l'invitation.

Le groupe de travail 2 recommande de réunir l'expérience des pays, d'autres accords multilatéraux sur l'environnement (CDB, Ramsar, UNFCCC, etc.), des organisations intergouvernementales (PNUE, UICN, Banque mondiale, BIOTRADE-CNUCED, OCDE, FAO, CCI, IFC), des organisations non gouvernementales (TRAFFIC, IIED, *Fauna and Flora International*, ISO, WWF, etc.) et des chercheurs (universités et centres d'études tels que BIOECON, RFF-*Resources for the Future*, etc.).

L'atelier a été organisé en étroite coopération avec ETB-PNUE et a bénéficié des leçons tirées du Groupe de travail du PNUE sur les instruments économiques.

Le groupe de travail 2 a fait certaines remarques générales et recommandations particulières à soumettre à la 50<sup>e</sup> session du Comité permanent.

Remarques générales

1. Le recours à des incitations économiques est la prérogative des Parties. Chaque Partie décide si, comment, et dans quelle mesure, elle inclura ces incitations dans sa politique en matière d'espèces sauvages et dans sa législation. Cependant, il est reconnu qu'une approche intégrée, incluant l'utilisation d'instruments économiques bien ciblés, sur la base d'une analyse approfondie des causes socio-économiques sous-tendant la perte d'espèces, sera souvent la clé pour atteindre les buts de la Convention. A cette fin, lorsque les Parties élaborent des stratégies nationales ou régionales pour la conservation et l'utilisation durable des espèces sauvages, elles devraient envisager d'utiliser des outils faisant intervenir des incitations positives et supprimant ou atténuant les incitations aux effets pervers.
2. Les incitations économiques ne sont pas la panacée et elles n'ont tout simplement pas de résultats si elles ne sont pas conçues de manière correcte et rigoureuse et si elles ne disposent pas de l'appui administratif approprié. Il n'y a pas de modèle ni de solution universelle; le recours à des incitations économiques dépend de l'instrument utilisé, de la manière dont il a été conçu et du contexte dans

lequel il est appliqué. Il faut admettre que le meilleur instrument pour résoudre un problème donné peut ne pas être utilisable dans certains pays ou en certains lieux et que les Parties doivent parfois s'appuyer sur des solutions plus traditionnelles. La communauté internationale pourrait s'employer à trouver les moyens d'aider les pays moins développés à envisager l'utilisation d'instruments d'incitation économique, en leur fournissant un appui et une expertise.

3. Une réflexion générale ayant émergé de l'atelier est que certaines recommandations préliminaires pourraient être excellentes en théorie mais il leur manque la "confirmation de la réalité" : peut-on attendre d'un pays qu'il intervienne sur les marchés alors que ses finances sont limitées, qu'il est en proie à un commerce illicite généralisé des espèces sauvages et qu'il dispose de peu de fonds et d'appui légal et institutionnel? Il apparaît qu'un document d'information, pratique, abordant spécifiquement le recours aux incitations économiques dans le contexte de la CITES, et peut-être même un second atelier, sont nécessaires pour fournir aux pays des orientations sur la manière dont ils peuvent utiliser les instruments économiques pour: a) garantir la durabilité de l'utilisation des espèces inscrites à l'Annexe II; b) promouvoir le rétablissement des espèces inscrites à l'Annexe I jusqu'à ce qu'elles ne remplissent plus les critères d'inscription à cette annexe; c) stopper, voire renverser, le déclin de certaines populations; et d) réinvestir les bénéfices financiers résultant du commerce des espèces sauvages dans leur gestion et leur conservation. Ce document d'information et ce second atelier devraient aborder les questions connexes de pauvreté et de moyens d'existence ainsi que celle de l'augmentation des recettes pour la conservation (recettes pour le gouvernement et pour les propriétaires des ressources et les utilisateurs privés). L'examen des meilleures pratiques et les mesures d'application, ainsi que des études de cas assez poussées d'espèces critiques pourraient être très utiles comme base d'un travail plus fondamental et plus ciblé.
4. Il faut réfléchir davantage à la diversité des causes de la disparition des espèces sauvages. La surexploitation n'est qu'une de ces causes et la surexploitation pour le commerce international n'en est qu'une partie. Il faut une meilleure compréhension des liens entre le commerce et les modes d'utilisations, les changements dans les stocks dus aux intérêts nationaux et locaux et les changements dans les habitats dus aux autres activités humaines. Cela devient important lorsque les espèces sont en concurrence pour utiliser la terre ou lorsqu'elles causent localement des dégâts. Même quand ce n'est pas le cas, autoriser l'exploitation peut fournir les ressources et les incitations nécessaires pour que la population protège les espèces. Plusieurs cas de réussite dans le monde en témoignent.
5. Les incitations économiques bien conçues feront en sorte que la rémunération et les prix reflètent mieux les coûts, y compris ceux de la conservation. Cependant, si ces incitations économiques étaient discriminatoires ou mal conçues, elles pourraient affecter négativement le marché ou diminuer la prospérité.
6. Il faudrait réexaminer sérieusement la question de savoir si la démarche fondée sur l'interdiction absolue de commerce est contre-productive pour ce qui est d'atteindre les buts de la Convention. La théorie économique enseigne que l'interdiction absolue peut supprimer dans la population locale tout intérêt à conserver une espèce menacée.
7. Les participants ont reconnu la nécessité de la coopération et de la collaboration avec les organisations internationales susceptibles d'aider le Secrétariat à concevoir et appliquer des recommandations ciblées sur le recours aux incitations économiques. La coopération devrait être axée sur un échange d'expériences dans la conception et le recours aux incitations économiques en vue de la gestion durable de la faune et de la flore sauvages, la compilation d'études de cas, les meilleures pratiques et les leçons tirées, ainsi que la mise au point de principes pratiques et d'orientations pour le fonctionnement.
8. Le groupe de travail a reconnu que l'application de mesures internes plus strictes, mentionnée dans l'Article XIV de la Convention, peut être une incitation positive ou négative selon le contexte dans lequel elles sont appliquées.

#### Recommandations spécifiques sur le recours aux incitations économiques

1. **Quotas cessibles:** Les quotas cessibles peuvent être utilisés par les Parties qui autorisent un commerce et allouent des quotas annuels comme forme de restriction quantitative, en application des

obligations découlant de l'Article IV. Les Parties peuvent envisager cette incitation pour générer des recettes qui seront affectées à la conservation au niveau national.

Les quotas cessibles sont des droits ou autorisations de procéder à des prélèvements durables et à des exportations non préjudiciables, limités à des espèces et à des lieux donnés. Ces quotas sont transmissibles et peuvent être négociés entre exploitants intéressés par le biais d'un marché. Pour l'essentiel, le quota ne change pas mais les incitations aux exploitants changent – celui prêt à payer la plus grande partie du quota peut acheter celle-ci sur le marché. Comme les quotas traditionnels, les quotas cessibles sont sensibles à la santé des populations sauvages et peuvent être augmentés ou diminués par le gouvernement.

Dans la mesure où les quotas sont fixés sur la base de la quantité de spécimens pouvant être prélevés, ces quotas devraient i) être transmissibles entre ceux à qui ils sont alloués, afin de veiller à ce qu'ils soient attribués pour l'utilisation à la valeur la plus élevée (en cas de problème de répartition, le quota devrait d'abord être attribué au groupe que le pays souhaite favoriser, qui pourra ensuite le revendre), et ii) pouvoir être vendus (aux enchères ou par un autre mécanisme) pour générer des recettes. Les attribuer sur la base du principe "premier arrivé, premier servi" et ne pas autoriser la revente est inefficace et tend à donner des supergains aux groupes ayant les bonnes connexions politiques. Cela ne dépend pas de la manière dont le quota lui-même est fixé. Si le quota fixé dépasse la durabilité, il est trop élevé, qu'il soit cessible ou non. Quelle que soit la démarche adoptée par la Partie, pour parvenir au résultat final de la durabilité sur le long terme, il est important d'établir un processus équitable pour l'affectation de la propriété du quota.

Les quotas cessibles peuvent avoir – et ont déjà eu – d'excellents résultats quand les conditions sont propices et qu'ils sont bien appliqués. Ils peuvent aussi être inefficaces, voire désastreux, s'ils sont mal appliqués ou si les conditions sont défavorables.

Il faut noter que la portée de l'utilisation des quotas cessibles dépend d'un certain nombre de facteurs tels que l'ampleur des prélèvements : ils peuvent ne pas être viables pour des prélèvements limités. Il faut étudier leur efficacité dans différentes conditions ainsi que les contraintes que présente leur utilisation.

2. **Droits de propriété:** Dès lors que les Parties veulent s'assurer que le commerce des espèces sauvages génère d'une manière ou d'une autre des recettes pour la conservation, "des droits de propriété sûrs" sont un élément clé. Ces droits incluent le droit d'utiliser une espèce, d'en autoriser ou d'en exclure l'utilisation par d'autres, de percevoir les recettes qu'elle génère, et de la vendre ou d'en disposer d'autres manières.

En l'absence de droits de propriété sûrs, comme dans des conditions d'accès ouvert, il est reconnu que les braconniers qui chassent des espèces sauvages de grande valeur ont des marges bénéficiaires telles qu'il vaut la peine pour eux de faire tout pour éluder les contrôles.

L'affectation des droits de propriété aux communautés locales peut contribuer à réduire les coûts de la lutte contre la fraude car c'est pour les propriétaires de la ressource une incitation à protéger l'espèce. Ces droits pourraient inclure l'auto-administration de l'utilisation des ressources et le droit de vendre les licences de chasse.

Lorsque des marchés existent mais ne réussissent pas à conserver une ressource précieuse, c'est l'absence de droits de propriété ou des droits mal définis ou faibles qui doivent être incriminés. En vérité, il est très important de déterminer quelles caractéristiques des "droits de propriété sûrs" manquent ou sont faibles, et d'étudier comment restaurer ou remplacer les éléments manquants. Cela ne signifie pas qu'il y ait toujours une solution simple ou qu'il y ait même une quelconque solution à la question des droits de propriété; cela n'implique pas non plus que ce soit la seule manière de réaliser la conservation.

Au vu des prélèvements non durables d'espèces sauvages, une enquête initiale doit porter aussi bien la situation des droits de propriété régissant la terre que sur l'"analyse des parties prenantes" pour comprendre la raison des incitations ayant des effets pervers, conduisant à la surexploitation. L'élaboration de scénarios pour définir des orientations pour résoudre ce problème devrait découler de cette double enquête.

3. **Certification:** Le chef du département Evaluation de la conformité, de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) a informé le groupe de travail 2 que le plan de permis et de certificats prévu dans la Convention est un exemple de plan de certification réglementaire où l'organe de gestion et l'autorité scientifique agissent comme "certificateurs" pour le commerce des produits soumis aux conditions requises par la Convention – les principales conditions étant que le commerce ne doit pas nuire à l'espèce et que le produit doit être "obtenu légalement". Toutefois, il faut l'appliquer de manière crédible – par exemple, en normalisant la manière d'émettre les avis de commerce non préjudiciable et d'acquisition légale. Cela nécessiterait que l'organe de gestion et l'autorité scientifique agissent indépendamment des intérêts commerciaux des négociants et des consommateurs.

Certains pays d'importation sont préoccupés par la crédibilité de pratiques actuelles en matière de permis/certificats; il a donc été recommandé que des mécanismes tels que l'évaluation par des pairs servent à concevoir une application plus cohérente des conditions requises pour délivrer un permis pour un spécimen couvert par l'Annexe II. Plusieurs normes ISO devraient être considérées si le plan CITES actuel devait être accentué pour être pleinement reconnu sur le marché ou constituer un plan de certification du type "marque".

C'est d'ailleurs ce qui se passe effectivement par défaut dans certains cas (réexporter le caviar sous une marque spécifique utilisant le logo CITES est avant tout un outil de lutte contre la fraude mais cela a pour effet secondaire positif de rassurer les consommateurs). Tout développement dans cette direction doit être prudent, planifié, fondé sur des ressources suffisantes, et conforme aux règles de l'OMC. Ainsi, un plan élaboré conformément aux normes internationales de l'ISO satisferait aux règles de l'OMC et donnerait à la CITES l'opportunité de s'appuyer sur les forces du marché pour atteindre les buts de la Convention.

Faire de "CITES" un nom de marque et rendre le plan de certification CITES plus crédible nécessiteraient l'élaboration d'orientations, à l'intention des pays, sur la normalisation des pratiques et de l'évaluation par des pairs. L'ISO a mentionné certains documents pouvant être pertinents; il serait utile de préparer un document présentant les idées susceptibles d'être appliquées par les organes de gestion et les autorités scientifiques CITES.

Durant l'atelier, la question de la discrimination s'est posée – par exemple, les interdictions d'importation édictées par certains pays d'importation qui considèrent que le système de contrôle dans le pays d'exportation est insuffisant; l'on a estimé que des mécanismes tels que l'évaluation par des pairs pourraient aider les pays d'importation et les pays d'exportation à rendre crédible le processus de certification du côté des fournisseurs.

Il a aussi été noté que bien que la CITES ait le potentiel d'être utilisée comme "nom de marque", il y a peu de témoignages indiquant qu'un nombre suffisant de consommateurs souhaitent acheter des produits portant le logo CITES; cela signifie, en particulier, qu'il n'y a là pas d'avantages sensibles pour les producteurs. C'est très pertinent dans le contexte de la CITES puisque l'un des arguments "économiques" de la surexploitation est que les communautés locales et les propriétaires terriens reçoivent trop peu d'argent pour leurs produits, de sorte qu'en augmentant leurs revenus, l'on favorisera la conservation. Des préoccupations ont été exprimées quant à l'efficacité de la certification comme outil pour générer des gains pour la conservation.

4. **Procédures CITES:** La réglementation et le contrôle du commerce international des spécimens des espèces CITES donnent aux Parties la possibilité de générer des revenus supplémentaires sous forme de taxes. Il est recommandé que les Parties coordonnent entre elles l'établissement de telles taxes de sorte qu'elles ne "cèdent pas le monopole en le soumettant à la concurrence", se privant de la possibilité de percevoir cet argent. Il a été suggéré que le Secrétariat CITES pourrait même être l'instrument par lequel les Parties pourraient convenir d'un plan de taxes conjoint.

En examinant la manière dont les procédures CITES (délivrance des permis, etc.) couvrent leurs propres frais, le groupe de travail 2 a recommandé l'élaboration d'orientations, à l'intention des pays, sur la manière de couvrir leurs frais. Quelques cas et exemples utiles ont été mentionnés, comme les taxes à l'exportation des peaux de crocodiles, principalement vers le Japon, qui procurent des recettes importantes en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Il a été noté qu'une taxation mal conçue peut

facilement entraîner pour un pays plus de coûts que de recettes. Les Parties pourraient étudier cette possibilité si, par exemple, les taxes perçues sur les exportations peuvent être une importante source de financement de la surveillance continue et de la lutte contre la fraude.

L'atelier a aussi noté qu'appliquer les règles qui encouragent le commerce de produits à la valeur ajoutée n'est pas toujours une bonne chose. Les Parties ne doivent pas nécessairement forcer la production locale car parfois, l'exportation des matériaux bruts peut-être plus profitable que celles des produits finis – si c'est là que réside l'avantage comparatif du pays. Les Parties devraient examiner et traiter les facteurs qui empêchent la production d'une valeur ajoutée.

PROJET DE DECISIONS DE LA CONFERENCE DES PARTIES

A l'adresse du Secrétariat

Examen des politiques commerciales nationales

- 13.xx Sous réserve de fonds externes disponibles, le Secrétariat devrait, en collaboration avec les Parties intéressées et en s'appuyant sur les résultats et les recommandations de l'atelier sur la politique commerciale et les incitations économiques (Genève, 2003):
- a) conduire, en coopération avec les Parties, un examen de leur politique nationale en matière d'utilisation et de commerce des spécimens d'espèces CITES, en tenant compte des incitations économiques, des systèmes de production, de la structure de la consommation, des stratégies d'accès aux marchés, de la structure des prix, des plans de certification, des plans de subventions et de taxation touchant à la CITES, des droits de propriété, des mécanismes de partage des bénéfices et de réinvestissement dans la conservation, ainsi que des mesures intérieures plus strictes que les Parties appliquent ou qui les affectent;
  - b) compiler et faire la synthèse des informations fournies par les Parties, et préparer un rapport analysant les effets des politiques nationales relatives au commerce des espèces CITES en termes d'avantages et de coûts socio-économiques et pour la conservation, y compris la valeur économique des espèces, le niveau du commerce licite et illicite, l'amélioration de la vie des communautés locales, et la manière dont ils affectent le rôle du secteur privé impliqué dans ce commerce;
  - c) soumettre à la 54<sup>e</sup> session et aux sessions ultérieures du Comité permanent et à la 14<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties, un rapport sur les progrès accomplis dans l'application de cette décision; et
  - d) soumettre une proposition de projet au Fonds pour l'environnement mondial et à d'autres institutions de financement et agences de développement, afin de trouver un appui financier pour préparer les examens des politiques commerciales des pays intéressés, dans le contexte de leurs stratégies nationales et régionales de conservation de la biodiversité.
- 13.xx Le Secrétariat invitera les Parties, les organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales à fournir une assistance technique pour conduire les examens des politiques commerciales nationales.

Autre travail sur les incitations économiques

- 13.xx Sous réserve de fonds externes disponibles, le Secrétariat devrait organiser, en collaboration avec les Parties intéressées et les organisations pertinentes, un second atelier pour fournir aux Parties des orientations de base sur la manière dont les instruments économiques peuvent être utilisés pour, entre autres:
- a) garantir la durabilité de l'utilisation des espèces inscrites à l'Annexe II;
  - b) promouvoir le rétablissement des espèces inscrites à l'Annexe I jusqu'à ce qu'elles ne remplissent plus les critères d'inscription à cette annexe;
  - c) stopper, voire renverser, le déclin de certaines populations d'espèces CITES;
  - d) appuyer le financement de la gestion et de la conservation des espèces sauvages dans le commerce;
  - e) contribuer à l'allègement de la pauvreté et à la gestion et à l'utilisation durables des écosystèmes dont dépendent les espèces dans le commerce; et
  - f) soumettre à la 54<sup>e</sup> session et aux sessions ultérieures du Comité permanent et à la 14<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties, un rapport sur les progrès accomplis dans l'application de cette décision;

g) examiner les différents systèmes de production et leur contribution potentielle à la conservation des espèces sauvages dans le commerce; et

fh) renforcer le cadre politique de la gestion durable des espèces dans le commerce.

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