

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

Interprétation et application de la Convention

COMMERCE DES SPECIMENS D'OURS

1. Le présent rapport a été préparé par le Secrétariat à partir des renseignements transmis par les Parties en réponse aux notifications qui leur ont été faites, complétés par des recherches menées par le Secrétariat lui-même. Il vise à aider les Parties à mettre en œuvre la résolution Conf. 10.8 ainsi que les décisions 10.44 et 10.65. Le Secrétariat tient à remercier les Parties qui ont répondu à ses demandes de renseignements, notamment celles qui lui ont donné un complément d'information suite à ses demandes ultérieures. Les observations faites ici valent souvent pour la conservation et le commerce d'espèces menacées autres que l'ours et pour le commerce des remèdes traditionnels en général.

Demande

2. La demande de chasse à l'ours pour les trophées reste importante dans de nombreux Etats de l'aire de répartition, notamment en Europe et en Amérique du Nord. Plusieurs Parties délivrent régulièrement des permis d'exportation pour des trophées d'animaux d'espèces inscrites à l'Annexe II. D'après une enquête menée par les douanes françaises, certains pays d'importation ont des mesures internes plus strictes et requièrent un permis d'importation pour les envois correspondants mais ne reçoivent pas toujours de demandes à cet effet. On suppose donc que certains spécimens déclarés comme exportations par les Etats de l'aire de répartition ont été introduits illégalement dans le pays de destination.
3. Plusieurs raisons peuvent expliquer les importations illicites: ignorance des lois du pays d'importation, esquivé délibérée des contrôles du commerce, volonté d'éviter les droits de douane, utilisation illicite des articles. Les Parties concernées ont été informées des premiers résultats de l'enquête des douanes françaises. D'autres enquêtes menées ultérieurement par des Parties ont révélé que certains organes de gestion considèrent les trophées de chasse comme des objets personnels et ne demandent pas de permis d'importation (même lorsqu'un tel permis serait nécessaire compte tenu des mesures internes plus strictes). Le Secrétariat estime que ces approches différentes pourraient être une source de confusion et permettre le blanchiment de spécimens braconnés. Certaines enquêtes confirment l'existence d'importations illicites.
4. Les organes de lutte contre la fraude et de surveillance mis en place par certaines Parties confirment l'existence d'un commerce illicite de peaux à des fins ornementales et taxidermiques.
5. Les actions de lutte contre la fraude menées par les Parties et la surveillance du commerce réalisée par diverses organisations non gouvernementales montrent que la plupart des parties et produits de l'ours (autres que les trophées de chasse) faisant l'objet d'un commerce continuent d'être utilisés en médecine traditionnelle. Par ailleurs, on utilise beaucoup la bile d'ours dans d'autres produits que ceux prescrits en médecine traditionnelle – surtout dans la préparation de toniques. Certains organismes de médecine traditionnelle et de conservation estiment que cet usage est lié à des intérêts commerciaux plutôt qu'au traitement de maladies.
6. La demande de parties d'ours pour l'alimentation et d'ours vivants pour le commerce d'animaux de compagnie ou les spectacles existe encore dans certaines régions d'Asie. La législation inadéquate de certaines Parties entrave la lutte contre la fraude.

7. La coopération entre organes de gestion, autorités scientifiques, agences de lutte contre la fraude et ONG permet un excellent suivi de la conservation et du commerce. Plusieurs initiatives donnent suite à la recommandation b) de la résolution Conf. 9.8 (Rev.) qui recommande aux Parties d'utiliser s'il y a lieu, pour la lutte contre la fraude, des informations de source non gouvernementale.
8. Les saisies et les enquêtes sur les utilisateurs de la médecine traditionnelle révèlent qu'il existe toujours une forte demande de bile et de vésicules biliaires et que la contrebande est fréquente mais que les quantités en jeu sont souvent réduites, ce qui témoigne d'une utilisation individuelle plutôt que d'un commerce illicite.
9. Si l'Asie de l'Est reste la principale destination des parties et produits d'ours, on observe une large utilisation médicale dans la plupart des pays où sont établies d'importantes communautés asiatiques.
10. Il existe des "élevages" d'ours dans plusieurs Etats Parties, en particulier en Chine, où l'on extrait la bile des vésicules biliaires à des fins médicales et/ou commerciales. Certains de ces élevages sont encore vivement critiqués par des organismes de protection animale. La Chine, notamment, paraît se soucier de ces questions et les élevages qui respectent les normes gouvernementales offriraient maintenant de bien meilleures conditions de vie aux animaux et auraient de meilleures méthodes d'extraction de la bile. Cependant, là comme ailleurs, les questions de protection animale restent préoccupantes, en particulier quand des animaux sont prélevés dans la nature pour compléter le cheptel captif. L'organe de gestion de la Chine a signalé que la production de bile dans ces élevages dépasse à présent la demande intérieure.

Législation

11. La majorité des Parties ont une législation d'application de la CITES par laquelle elles s'efforcent de contrôler l'importation et l'exportation des ours. Malheureusement, souvent, ces textes ne permettent pas la pleine application de la Convention, ce qui compromet l'efficacité des mesures prises. En 1999, TRAFFIC Amérique du Nord et TRAFFIC Europe ont enquêté sur les législations nationales et sur l'application de la résolution Conf. 10.8; leurs rapports devraient être publiés avant la fin 1999.
12. Les nombreuses Parties qui n'ont pas intégré dans leur législation une interprétation de l'expression "partie ou produit facilement identifiable" (résolution Conf. 9.6) ou autre expression similaire, ont une capacité d'agir limitée lorsque des envois étiquetés comme "partie ou produit d'ours" sont découverts. Quelques Etats ont signalé qu'en l'absence d'une telle disposition, ils sont tenus de prouver la présence de parties d'ours dans un produit médical pour que les autorités judiciaires puissent prendre les mesures qui s'imposent. A l'inverse, plusieurs Parties dont les lois tiennent compte de l'étiquetage des envois ont pu mener dans des actions très positives et efficaces. C'est particulièrement utile pour lutter contre le commerce intérieur illicite qui porte parfois sur des spécimens passés en contrebande dans le pays.
13. Plusieurs Parties modifient actuellement leur législation en tenant compte de la résolution Conf. 9.6. Le Secrétariat remarque cependant qu'au moins dans un cas récent, l'amendement ne portait que sur les parties et produits d'un nombre limité d'espèces et que l'interprétation plus large recommandée dans la résolution n'était pas retenue.
14. Plusieurs Parties ont adopté des mesures internes plus strictes pour contrôler la possession et le commerce de spécimens d'ours sur leur territoire. Ces mesures vont de la limitation des quantités pouvant être détenues par les commerçants à la tenue d'un registre central des stocks. La République de Corée, par exemple, a interdit l'utilisation alimentaire de parties et de produits d'ours. La majorité des Etats de l'aire de répartition ont des lois et règlements qui limitent la chasse. Le braconnage y est généralement pratiqué mais il est difficile d'en évaluer la part destinée au marché international.
15. Le Secrétariat estime qu'il y a un risque de confusion dans les pays où le contrôle du commerce intérieur est moins strict que celui des importations ou des exportations. Les différences entre les lois nationales, fédérales, provinciales ou d'Etat peuvent créer une confusion et des problèmes d'application, par exemple lorsque le commerce des vésicules d'ours est autorisé sur le marché intérieur alors que l'importation ou l'exportation est interdite. Même si c'est une question interne, le

nombre de spécimens pouvant arriver ultérieurement sur le marché international s'en trouve indubitablement augmenté. Le Secrétariat a noté qu'aux Etats-Unis d'Amérique, un nombre croissant d'Etats ont adopté de nouvelles lois visant à réglementer davantage le commerce intérieur des parties et produits d'ours. On ne peut que s'en féliciter, la chasse licite à l'ours étant largement pratiquée dans ce pays.

Lutte contre la fraude

16. Outre les implications légales mentionnées plus haut, l'identification des spécimens et des produits commercialisés reste un élément très important pour les organes répressifs et judiciaires puisque certaines espèces d'ours sont inscrites à l'Annexe I et d'autres à l'Annexe II de la Convention. Même si les techniques de la police scientifique permettent de distinguer les vésicules biliaires d'ours de celles d'autres animaux, il reste beaucoup à faire pour distinguer sûrement espèces et sous-espèces. Il y a un grand nombre de déclarations frauduleuses sur le marché noir. Souvent, des vésicules vendues comme vésicules d'ours proviennent en fait de porcs. C'est une raison de plus pour que les Parties respectent la résolution Conf. 9.6.
17. Conformément à la décision 10.124, le Secrétariat a annoncé avec le laboratoire légiste Clark R. Bavin, du *US Fish and Wildlife Service*, la tenue d'un atelier sur la criminalité en matière d'espèces sauvages à l'occasion de la réunion de l'Association internationale des sciences de la médecine légale organisée en août 1999 à l'Université de Californie, Los Angeles, Etats-Unis d'Amérique. Le Secrétariat a présenté la Convention pendant l'atelier et a souligné le travail effectué par la science légiste pour aider les organes de répression à lutter contre le braconnage et le commerce illicite. Il est prêt à aider les Parties intéressées à accéder aux techniques les plus récentes. Il s'efforce aussi de mieux faire connaître au personnel de lutte contre la fraude engagé sur le terrain l'aide que peut lui apporter cette science. Le Secrétariat estime que par son action, il a donné suite à la décision 10.124.
18. Certaines Parties ont encore beaucoup à faire avant de délivrer des permis d'exportation pour appliquer l'Article IV, par. 2 b), de la Convention. De même, elles devraient s'assurer que les déclarations sur le pays d'origine sont exactes avant de délivrer des certificats de réexportation.
19. Plusieurs Parties ont réalisé de très importantes saisies de spécimens. Ainsi, l'organe de gestion du Canada a procédé à quelque 200 saisies en quatre ans, dans une seule région du pays. Les équipes canadiennes de lutte contre la fraude ont mené des opérations d'infiltration qui ont donné d'excellents résultats et ont permis d'entamer avec succès des poursuites judiciaires.
20. Le ciblage, l'établissement de profils et la conduite d'enquêtes ont été déterminants pour la lutte contre la fraude partout dans le monde. Ces questions n'ont pas à être approfondies ici mais le Secrétariat invite les organismes de lutte contre le commerce illicite à échanger des informations par l'intermédiaire de l'OIPC-Interpol, de l'Organisation mondiale des douanes et d'accords régionaux.
21. Le Secrétariat note l'utilité des appareils à rayons X pour détecter la contrebande dans les ports et invite les Parties à sensibiliser leur personnel de sécurité portuaire au commerce illicite d'espèces sauvages.
22. Le Secrétariat a également observé que les unités spécialisées dans la lutte contre la fraude, constituées en application de la résolution Conf. 9.8, figurent en bonne place dans les rapports des organes de gestion sur les actions d'envergure. De même, l'on n'insistera jamais assez sur l'importance des programmes de sensibilisation et de formation destinés aux douaniers, aux agents chargés des contrôles aux frontières et aux policiers. Il semble qu'il y ait encore beaucoup à faire à cet égard dans les pays d'exportation et de consommation d'Asie.
23. Il est regrettable que les nombreuses informations recueillies, dont une partie a été transmise au Secrétariat suite aux notifications sur la conservation et le commerce des ours, ne semblent pas être communiquées systématiquement aux agences de lutte contre la fraude et au Secrétariat.

Sensibilisation et diminution de la demande

24. Il y a de nombreux exemples d'initiatives et de campagnes d'information sur la nécessité de conserver les ours, l'importance du commerce illicite et l'existence de remèdes de substitution, tant dans les pays d'exportation que dans les pays d'importation.
25. Plusieurs ONG, notamment le réseau TRAFFIC, ont organisé des colloques et des ateliers afin d'échanger des informations, en cherchant de plus en plus à y associer les praticiens de la médecine traditionnelle et les commerçants, dont la réaction est dans l'ensemble encourageante, positive et constructive. Le troisième Colloque international sur le commerce des parties d'ours s'est tenu à Séoul, République de Corée, du 26 au 28 octobre 1999 (pour la première fois en Asie) et un grand nombre de délégués des différents groupes concernés y ont participé.
26. Les milieux de la médecine traditionnelle comprennent parfaitement la nécessité de conserver les ours. Cependant, ils souhaitent vivement que la CITES reconnaisse la demande culturelle importante de produits de ces animaux. Plusieurs Parties ont mené des campagnes fructueuses incitant les commerçants à s'engager à ne pas vendre d'articles renfermant des parties et produits d'espèces menacées d'extinction et à faire part de leur engagement à leurs clients.
27. Avec les agences de lutte contre la fraude, certains organes de gestion ont mené des campagnes de sensibilisation, souvent en plusieurs langues, destinées à dissuader les consommateurs de produits renfermant des ingrédients tirés d'espèces menacées. Dans les pays occidentaux où vivent des minorités ethniques, cela peut poser un problème sociologique. Alors que les minorités sont incitées à adopter les règles d'un pays où la majorité des citoyens ne consomment pas ces produits, leur désir de conserver des liens culturels avec leur pays d'origine peut les faire résister à ces campagnes.
28. Les facteurs à prendre en compte dans les campagnes de ce genre ne sont pas propres à la consommation de produits d'animaux; les mêmes questions se posent lorsqu'il s'agit de traditions liées à l'usage de stupéfiants. Selon les organes de lutte contre la fraude, les campagnes visant à réduire la demande doivent être soutenues et faire appel à des moyens variés pour atteindre le groupe visé et avoir les effets escomptés.
29. Le Secrétariat demande aux Parties de fournir des copies des matériels utilisés dans leurs campagnes d'information et de promotion afin d'aider d'autres Parties qui envisagent de prendre des initiatives similaires.
30. Les formes synthétiques de l'UDCA (l'ingrédient actif de la bile d'ours) semblent de plus en plus employées pour traiter diverses maladies. Aucun effet secondaire n'a été signalé jusqu'à présent. La demande de bile d'ours sauvage reste importante, sans doute alimentée par les croyances culturelles et traditionnelles et la méfiance vis-à-vis des produits de substitution. Il existe plusieurs succédanés végétaux mais leur degré d'efficacité n'a pas encore été déterminé et peu d'essais ont été effectués. De nombreux praticiens de la médecine traditionnelle conviennent que l'emploi de produits de substitution devrait jouer un rôle important, parallèlement au prélèvement durable et non préjudiciable dans les populations sauvages.

Conservation

31. La surveillance des populations d'ours en Amérique du Nord et dans certaines parties d'Europe semble satisfaisante; elle est essentielle à la coordination des prélèvements durables par les chasseurs. On manque encore d'informations précises sur de nombreuses espèces d'ours d'Asie (sur la taille des populations et l'ampleur du braconnage) et, dans une moindre mesure, sur celles d'Amérique du Sud.
32. Ce manque d'informations compromet sérieusement l'élaboration et la mise en œuvre de plans de gestion. Le Groupe UICN/CSE de spécialistes des ours a publié un plan d'action que le Secrétariat recommande aux Parties intéressées.

Recommandations

33. Le Secrétariat est convaincu que l'orientation et les recommandations de la résolution Conf. 10.8 restent valables et pertinentes. Cependant, il estime que le commerce illicite des parties et produits d'ours aura peu diminué d'ici à la 11^e session de la Conférence des Parties. Les Etats de l'aire de répartition et de consommation doivent suivre les recommandations de la résolution et la Conférence des Parties devrait continuer de discuter de la conservation et du commerce des ours au cours de ses sessions. Le Secrétariat estime qu'avec le présent document il donne suite à la décision 10.65 mais il recommande la préparation d'un nouveau rapport pour la 12^e session.
34. Le Secrétariat a signalé au Comité permanent qu'un petit nombre seulement de Parties lui avaient envoyé un rapport conformément à la décision 10.44. Il recommande l'abrogation de la décision 10.44 et l'adoption d'une nouvelle décision par la 11^e session de la Conférence des Parties, selon le libellé suivant:
 35. "Les Parties devraient envoyer au Secrétariat, le 31 juillet 2001 au plus tard, un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre la résolution Conf. 10.8 (ou toute version modifiée), pour soumission au Comité permanent. Toutes les Parties devraient notamment indiquer au Secrétariat si leur législation réglemente le commerce des parties et des produits, selon la définition donnée dans la résolution Conf. 9.6, et si ces contrôles s'appliquent à l'ensemble des espèces inscrites à la CITES."